






UNIVERSIDAD COMPLUTENSE
5324705351

Al Sor. Dn. Juan Manuel Montalban
el Editor

# DERECHO

# ADMINISTRATIVO

# ESPAÑOL.

**Imprenta de Hilario Martinez,**
Calle de la Encomienda, núm. 10.

# DERECHO

# ADMINISTRATIVO ESPAÑOL

POR EL DOCTOR

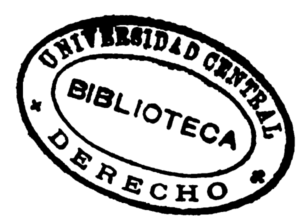
**D. Manuel Colmeiro,**

Catedrático de derecho político y administracion
en la universidad de Madrid.

## TOMO PRIMERO.



MADRID Y SANTIAGO:
LIBRERIAS DE DON ANGEL CALLEJA, EDITOR.
LIMA,
CASA DE LOS SEÑORES CALLEJA, OJEA Y COMPAÑIA.
1850.



# INTRODUCCION.

Cuatro ciencias auxilian principalmente el estudio de la administracion, el derecho político, la jurisprudencia civil, la economía pública y la estadística. La primera le señala sus fuentes, la segunda le traza sus límites, le comunica sus principios la tercera y la última le sugiere datos y noticias.

Entran á componer toda legislacion dos cantidades, una fija y constante y otra variable ó movible. Los antiguos jurisconsultos explicaban esta doctrina distinguiendo en las leyes la bondad absoluta y la bondad relativa, y Mr. Savigny la expone diciendo que son dos los elementos de todo derecho, el *técnico* y el *político*.

Constituye el elemento técnico la reunion de principios y de reglas ciertas y constantes por su naturaleza; de modo que la ley viene á ser la expresion de la verdad abstracta, susceptible de modificaciones solamente cuando grandes sucesos exigen cambios análogos. La estabilidad forma su esencia y la mudanza es una escepcion.

El elemento político del derecho es la base en que descansan la posibilidad de la ley y la utilidad de su aplicacion. Este elemento es la nacion misma para quien se dicta, con sus necesidades, sus riquezas, su religion, su carácter, sus hábitos, su territorio, su industria, y en fin con todas aquellas circunstancias que constituyen la historia de cada pueblo y se manifiestan en su jurisprudencia consuetudinaria. Estas leyes, por lo mismo que son de suyo variables, ceden dificilmente á la codificacion.

Cuanto mas uniforme sea el derecho, tanto mas fácil es de codificar; y de ahí nace que mientras las leyes civiles fundadas en relaciones, si no invariables, muy permanentes, fueron codificadas en casi toda Europa, las administrativas, expresion de los mas leves accidentes de la vida social, no se han sistematizado todavía en parte alguna.

A decir verdad, la codificacion del derecho administrativo compuesto de preceptos, unos de observancia constante y general, y otros contraidos á una época ó lugar, ofrecería graves inconvenientes y leves resultados bajo el aspecto de la fijeza; mas siempre será mejor para los administrados y mas favorable á la ciencia misma reducirlos á un método, que abandonarlos á la confusion actual con su libertad de razonamiento y su falta de sancion positiva. El jurisconsulto busca en vano los principios generales que pueden auxiliarle á colmar los vacíos de la jurisprudencia y á resolver las cuestiones no previstas por la ley; y el no jurisconsulto pierde mucho tiempo y trabajo en hojear

voluminosas colecciones, antes de encontrar la disposicion adaptable á una especie ó caso dado.

Hé aquí el pensamiento dominante en esta obra. Codificado el derecho administrativo he intentado exponer los principios, descubrir las reglas é investigar la consecuencia en esta parte de nuestra legislacion.

Codificar es atributo del poder legislativo, cuando la codificacion emana de la autoridad pública; mas si procede de una persona privada, no tiene otra fuerza que la correspondiente al grado de confianza individual que merece el jurisconsulto; y así establezco la misma diferencia entre la ley y este libro, que media entre un código y un tratado científico de derecho. Mi objeto ha sido ordenar por categorías las leyes y actos administrativos para facilitar su estudio á todo el mundo, su enseñanza en las áulas y á las autoridades su aplicacion.

En la disposicion de las materias he seguido un sistema enteramente nuevo y distinto de los hasta ahora recibidos. Le preferí despues de larga meditacion por su claridad y sencillez, y por la perfecta analogía que reina entre el derecho civil y el administrativo que son dos ramas paralelas de la jurisprudencia, á pesar de su divorcio en las universidades del reino. La rigorosa filiacion de las doctrinas exige desmembrar á veces un tratado ó capítulo; mas esta aparente irregularidad indica que su ordenacion no depende de una disposicion arbitraria de las ideas, sino que el análisis penetra

hasta el fondo en busca de relaciones y analogías que no salen á la superficie.

Si hubiese códigos especiales para la administracion, hubiera podido concretar mas mi trabajo; pero á falta de compilaciones, he creido prestar un servicio al estado formando un copioso repertorio de legislacion y jurisprudencia administrativa, y acaso ofreciendo á las autoridades un guia que las conduzca en el ejercicio de su potestad al través del confuso laberinto de infinitas leyes, decretos, órdenes y reglamentos, ordenanzas é instrucciones.

No es sin embargo mi obra una relacion descarnada de las disposiciones administrativas, sino una exposicion crítica en la cual se hallarán á cada paso enlazadas la teoría y la práctica, habiendo consultado las tres fuentes de esta clase de doctrinas, á saber, la ciencia, la historia y el derecho.




# DERECHO ADMINISTRATIVO

## ESPAÑOL.

---

## LIBRO PRIMERO.

### DE LA CIENCIA ADMINISTRÁTIVA.

## CAPÍTULO I.

### Del estado.

1.—Fundamento de la sociedad política.
2.—Orígen y objeto del poder social.
3.—Su naturaleza y sus formas.
4.—Idea del estado.
5.—Elementos que componen el estado.
6.—Soberanía.
7.—Accion social y accion individual.

1.—La sociedad no fué adquirida ni premeditada: el sistema de las convenciones ó pactos, como orígen y fundamento de la asociacion civil, repugna á las leyes de la creacion, porque supone contingente lo que en su esencia es necesario. La sociedad coexiste y coexistió siempre con el hombre, y es una condicion inviolable de su triple naturaleza como ser físico, moral é intelectual á un tiempo. El hombre tiene horror al aislamiento, porque fuera de la sociedad no vé sino la nada, y su espíritu se agita dolorosamente en el vacío.

2.—Así como la sociedad nació con el hombre, así el poder apareció cuando la sociedad. Todo lo que es necesario encierra en sí mismo la razon de su existencia; y conforme no se concibe una circunferencia sin un centro, tampoco es posible imaginar una sociedad sin poder que la rija y la gobierne. El objeto del poder es el bien, su medio el órden, su instrumento la ley, su esencia la justicia. Ved ahí probada la legitimidad del poder.





3.—El poder es siempre uno y el mismo en todas las sociedades políticas, porque las leyes de la naturaleza son eternas é inmutables; pero las formas del poder son várias y de institucion puramente humana. La inquietud del pensamiento, la veleidad de los afectos, lo instable de nuestras necesidades y deseos, las mismas desigualdades naturales impiden que haya un tipo originario de organizacion política, un sistema uniforme y permanente de existencia social. La Providencia nos ha señalado el término de la carrera, nos ha indicado la senda del bien y puesto cerca de nosotros los medios de practicarla breve y fácilmente: su eleccion pende de nuestro libre albedrío, y de la manera como usáremos de nuestra libertad, habremos de ser los únicos responsables. Esta libertad debe moverse dentro de ciertos límites; porque si bien la naturaleza no impone condiciones determinadas á la vida en sociedad, no por eso deja de dictar una ley, como fundamento de aquella existencia, á saber, que sea conforme con nuestra organizacion física y moral, al punto que, lejos de comprimir al individuo con formas políticas extrañas á su naturaleza, permitan y aun promuevan y aceleren su desarrollo hasta la perfeccion.

4.—Una sociedad asi constituida forma un cuerpo político al cual llaman *estado ó nacion*.

El estado ó la nacion es «un conjunto de personas que viven en comun bajo un régimen legal.» Segun esta definicion entran á componer el estado:

I. Un número de personas que son los miembros de la sociedad ó individuos de la asociacion, y se llaman *ciudadanos*: como tales, se hallan revestidos de ciertos derechos y están sujetos á ciertas cargas ú obligaciones.

II. Un poder supremo que dictando leyes y haciéndolas obedecer, conduce á la sociedad segun sus fines. La persona ó cuerpo revestido de este poder se denomina *soberano* ó *gefe del estado*.

5.—Toda sociedad política, estado, pueblo ó nacion debe poseerse, es decir, abrigar una existencia individual bajo su forma colectiva. Esta vitalidad propia á la cual llaman *inde-*

*pendencia* ó *nacionalidad*, se reconoce en la presencia simultánea de dos caractéres:

I. Una voluntad espontánea en su concepcion y libre en sus manifestaciones para que la ley corresponda á las ideas é intereses dominantes en la nacion. No pudiendo, ni debiendo esta voluntad colectiva ser aplicada simultáneamente, es preciso escoger órganos ó intérpretes legales de las necesidades y deseos públicos, y constituir una autoridad que ejerza la facultad de concentrar y reasumir en una voluntad simple la voluntad compleja de los asociados.

II. Una actividad tambien libre para secundar aquella voluntad, pues no basta que el pensamiento comun sea concebido, sino que es necesaria una fuerza para llevarlo á ejecucion. Como los conatos individuales encaminados á ejecutar la voluntad general producirian tentativas divergentes ó choques rudos, debió erigirse otro poder, á quien se confiase la direccion única de la actividad social. Así se producen movimientos uniformes, lentos y suaves, en vez de impulsos desiguales y conmociones profundas y repentinas.

6.—Por manera que toda nacion que conserve su *individualidad*, mantendrá vivas y puras las fuentes de su voluntad y de su actividad ambas libres. Solo así podrá decirse de ella que retuvo íntegro el poder supremo y conservó intacta su *soberanía*.

Ejercer la soberanía es reasumir en una voluntad y fuerza social las voluntades y las fuerzas legítimas de los individuos. Ejercer la soberanía es, usando una profunda espresion de Pascal, referir la multitud á la unidad para huir de la anarquía, y la unidad á la multitud por alejar el despotismo: es en suma alzar el régimen de la libertad política sobre los cimientos indestructibles de la libertad individual.

7.—De la precedente doctrina se infiere:

I. Que ni las voluntades, ni las fuerzas legítimas de los individuos deben ser sustituidas por la autoridad social sino en tanto que aquellos no puedan ejercerlas sin peligro y sin inconveniente por sí propios. La iniciativa individual debe gozar de la mayor latitud posible, sin sujetarla á otras

restricciones que las que exigieren el respeto al derecho de cada uno y el bien de la comunidad.

Cuando el derecho de los individuos es violado, la autoridad política oprime; y si la sociedad es ofendida en los suyos, no reprime lo bastante. En la fuerza penal hay el doble carácter de freno y sancion de la libertad.

II. La autoridad social tiene, pues, el encargo de proclamar aquella voluntad y dirigir aquella fuerza, para proteger la espontaneidad de pensamiento y de accion en cada individuo. Asi, el estado será un compuesto de distintas esferas de actividad, cuyo libre juego concurrirá al establecimiento y conservacion de la armonía general.

La historia enseña que la gloria y el poderío siguieron siempre á las naciones en donde la actividad individual ha sido mas respetada. Entonces la sociedad recoge el fruto del pensamiento y del trabajo de cada uno de sus miembros. Mas no por eso deben abandonarse á su propio movimiento todas estas esferas de actividad social, porque dejándolas obrar libremente pudieran destruir la unidad, es decir, romper el lazo orgánico que debe atraerlas y confundirlas en un todo. La civilizacion antigua incurrió en el extremo de aglomerar en el estado toda la vida social; y á la edad media se le increpó con justa razon, el esparcimiento de esta vida en beneficio de ciertos hombres y corporaciones. A la autoridad social corresponde conservar el equilibrio entre las fuerzas individuales que pugnan por adquirir una independencia anárquica, y las fuerzas sociales que propenden á una concentracion despótica. Es el eterno problema de la alianza del órden con la libertad.

# CAPÍTULO II.

## Del gobierno.

8.—Idea del poder político.
9.—Gobierno.
10.—Clasificacion y distribucion de los poderes políticos.
11.—Poder ejecutivo.

—

**8.**—Poder es querer con eficacia: donde no hay voluntad para concebir y fuerza para ejecutar, allí no existe poder de ninguna especie. La voluntad sola significa un pensamiento estéril ó un deseo ineficáz: la fuerza, tambien sola, supone un instrumento ciego, un acto de obediencia pasiva. En este sentido no hay sino un solo poder político, cuya idea mas exacta es «la voluntad social espresada por el órgano de sus intérpretes legítimos, y seguida de efectos.» Por manera que la vida de las sociedades se revela en el libre ejercicio de estas dos facultades, *deliberacion* y *ejecucion*, que corresponden á la *voluntad* y *accion* humanas. Tan íntimo es el enlace que existe entre la organizacion del individuo y la del estado, entre la psicología y la política.

**9.**—Si *deliberar* y *ejecutar* son funciones propias del gobierno, *gobernar* será «dirigir la *voluntad* y encaminar la accion social hácia el bien comun.» El *gobierno* ejerce un poder general sustituido á los poderes individuales; y en este sentido se dice que el gobierno es la personificacion del estado.

El gobierno, en su acepcion mas lata, reasume todos los poderes públicos, ó mejor dicho, posee la plenitud de las funciones propias del único poder social existente: dicta la ley, declara el derecho y provee al bien comun, ó *legisla*, *juzga* y *administra*.

**10.**—Esta triple accion legislativa, judicial y administrativa, se ha desmembrado por el influjo de las teorías políticas, que no consienten tamaña aglomeracion de fuerzas sociales en manos de una sola persona ó corporacion. «Cuando el poder legislativo, dijo Montesquieu, se reune con el poder ejecutivo en la misma persona ó cuerpo de magistra-

tura, no existe la libertad, porque es de temer que el mismo monarca ó el mismo senado dicten leyes tiránicas y las hagan ejecutar tiránicamente. Tampoco hay libertad, si el poder de juzgar no está separado del poder legislativo y del ejecutivo. Si estuviese junto con el poder legislativo, la vida y la libertad de los ciudadanos quedarian á merced de un poder arbitrario. Si se uniese al poder ejecutivo, el juez pudiera llegar á oprimir (1).»

De aquí nació la teoría mal llamada del equilibrio ó balanza, y mejor dicha, de la limitacion de los poderes. Cualquiera que sea la organizacion política de un estado, si fuere libre, sus poderes públicos se limitarán recíprocamente, porque todo poder ilimitado, es un poder absoluto, indefinido, que destruye los derechos individuales ó puede arrebatarles su precaria existencia.

Por esta causa se depositó la legislacion en asambleas deliberantes, la justicia en una magistratura inamovible y la administracion en un gobierno responsable.

**11.**—*Administrar*, pues, equivale á *gobernar*; es decir, ejercer el poder ejecutivo. Ahora se deja ver que la palabra *gobierno* es anfibológica, pues ya no significa como antes la suma de los poderes públicos, ni determina la organizacion política de un estado ó su *constitucion*; sino que espresa solamente la idea de «un poder central que representa á la sociedad en la persona de un gefe investido con todas las facultades necesarias para hacer cumplir la ley; pero sin atribuciones en cuanto á la legislacion y á la justicia.»

El gobierno, asi limitado, dispone del poder ejecutivo en el cual se comprenden la *política* y la *administracion* propiamente dicha. La primera imprime una direccion moral á la sociedad, mueve y ordena los poderes constitucionales y restablece entre ellos la perturbada armonía. Tales son sus funciones en lo interior. La política exterior vela por los intereses colectivos del estado, dirigiendo sus relaciones diplomáticas ó comerciales, ya pacíficas, ya belicosas con las potencias extranjeras.

(1) *Espíritu de las Leyes*, lib. XI, cap. VI.

Estas funciones son de un órden tan elevado, que puede afirmarse que la política regula y atempera la actividad social, y concierta todos sus movimientos, imprimiéndoles una misma direccion y subordinándolos á un solo impulso.

# CAPÍTULO III.

## De la administracion.

12.—Objeto de la administracion pura.
13.—Fin de la ciencia administrativa.
14.—Objetos de la administracion práctica.
15.—Necesidades públicas que la administracion satisface.

—

**12.**—La *administracion* considerada en abstracto, ó la *administracion pura*, es «el conjunto de principios y reglas que determinan las relaciones entre el estado y sus miembros.»

La existencia colectiva de los hombres que viven bajo unas mismas leyes y están regidos por un mismo gobierno, es el orígen de una multitud de conexiones nuevas de donde nacen derechos y deberes especiales. Y así como la religion determina nuestras relaciones para con Dios, la moral nuestra conducta privada, la justicia los derechos civiles y la política exterior el derecho comun de los estados; así la ciencia administrativa estudia y señala las relaciones que conviene establecer entre los gobernantes y los gobernados; órden de derechos y deberes intermedio respecto á la justicia y á la política internacional.

**13.**—La ciencia de la administracion abraza todos los intereses, las necesidades todas de la sociedad. Fomentar el bien, combatir el mal, ora nazcan de causas físicas, ora procedan de un orígen moral; tal es la tarea inmensa del poder administrativo. Es una verdadera Providencia de los estados, porque debe ser sábio, previsor y estar siempre despierto y presente en todas partes.

**14.**—La administracion aplicada acompaña al hombre desde la cuna hasta el sepulcro, y todavía antes y despues de estos linderos del mundo tiene deberes que cumplir, porque espera á las generaciones en las puertas de la vi-

da y vela por su reposo en la mansion de los muertos.

La administracion es cual otro ángel tutelar del hombre, porque á cada paso que damos en la sociedad corresponde un acto administrativo que nos ampara ó nos reprime; de suerte que, en medio del absoluto aislamiento de nuestros conciudadanos, todavía no vivimos solos, pues la autoridad de la administracion nos sigue á donde quiera y vela de contino á nuestro lado.

Las escuelas públicas del arte obstetricia y los asilos de maternidad prueban que, antes de nacer, somos ya objeto de la solicitud paternal de la administracion. La débil infancia, la frágil adolescencia, la edad adulta, la achacosa senectud, hallan siempre amparo y proteccion en este benéfico poder. Por él halla el expósito nodriza, la juventud recibe enseñanza, la edad viril trabajo, la vejéz socorros, el enfermo la salud, el desvalido amparo, el vicioso enmienda y castigo el criminal. Si la abundancia reina en los pueblos: si la baratura proporciona alimentos sanos y agradables al mas humilde habitante: si una variedad infinita de artículos de comodidad y de lujo hacen amable la vida; á la administracion lo debemos, pues protegiendo la industria, fomenta la riqueza, y abriendo caminos ó canales, difunde el comercio. Si las maravillas del arte nos encantan y suspenden, ó el áura embalsamada de un paseo ó de un jardin público halaga nuestros sentidos, tales placeres la administracion nos los procura, pues cuida del ornato de los pueblos y del bienestar de sus habitantes, y promueve todo género de bienes construyendo estas obras, plantando aquellos árboles ó sembrando aquellas flores.

Nada hay indiferente para la administracion desde lo mas grande hasta lo mas pequeño; ó por mejor decir, nada parece pequeño á los ojos de una administracion solícita por el bien del estado, porque las cosas mínimas en la vida privada adquieren gigantescas proporciones en la existencia social; de que se infiere que su mirada debe ser penetrante, su voluntad firme, permanente su accion y su perseverancia infatigable.

El objeto, pues, de la administracion son las necesidades *materiales* y *morales* de los pueblos: su fin satisfacerlas con la mayor amplitud, y á costa de sacrificios leves cuanto fuere posible. Este principio requiere las siguientes explicaciones.

**15.**— I. Por necesidades morales no se entienden tan solo las relativas al corazon, sino tambien las que nacen del pensamiento ó las *necesidades intelectuales*.

II. La administracion no solo acude á satisfacer las necesidades existentes, sino á precaver las futuras, como que uno de los caractéres de la accion administrativa es participar antes del régimen *preventivo*, que del *represivo*, mas análogo á la naturaleza de la accion judicial.

III. Estas necesidades no son tan solo del número de aquellas cuya satisfaccion es de rigor para la conservacion de la sociedad, sino tambien las conducentes á su perfeccion y adelantos.

IV. Cumple á la administracion no acudir á la satisfaccion de otras necesidades que las *públicas*, y de estas, solo atiende á las que no puedan abandonarse sin inconveniente y sin peligro á la actividad individual. Regla general: el gobierno jamás debe hacer lo que la sociedad sabe y puede hacer por sí misma.

Hay, pues, una vida moral y social, separada de la vida oficial y política, y descúbrese en las naciones una marcha natural en que la administracion no puede intervenir, sin sofocar todo sentimiento individual y sin trastornar las leyes del órden, sustituyendo una voluntad ciega y forzada al movimiento espontáneo y colectivo de los hombres.

Aun dentro de estos límites la administracion abraza la existencia entera de la sociedad, su pasado, su presente y su futuro, y por eso, *prever*, *ver*, *proveer* son tres palabras que reasumen todos los actos de todos los gobiernos.

# CAPÍTULO IV.

## De la accion administrativa.

16.—Qué se entiende por accion administrativa?
17.—Reglas de esta accion.
18.—Con respecto á las personas.
19.—Relativamente á las cosas.

—

**16.**—La sociedad es esencialmente activa, porque donde hay vida hay movimiento; pero esta actividad no la puede ejercer por sí propia. Necesita toda nacion una cabeza que piense y un brazo que obre. Su cabeza pensadora es el poder legislativo y el administrativo su brazo fuerte.

La accion administrativa es por consiguiente la misma actividad social, ó la reflexion de las fuerzas individuales que se concentran para constituir el poder político, el cual las irradia para formar la administracion. De suerte que la accion administrativa, no supone la intervencion de ninguna voluntad ni fuerza extrañas; sino la organizacion de las fuerzas y de las voluntades ingénitas en la sociedad por el solo hecho de la asociacion.

**17.**—La accion administrativa debe ejercerse en los hombres y en las cosas.

En los hombres: porque como el gobierno ni absorbe ni debe absorber de tal manera al individuo que le prive de su actividad, resulta que esta justa libertad permite nacer y desarrollarse en el hombre ciertos sentimientos privados, ya favorables, ya adversos, ora convergentes, ora divergentes con respecto al objeto y al fin de la sociedad. Así que hay unas inclinaciones *sociales*, *antisociales* otras y otras *mistas*. Aquellas son las compatibles con el bien público cuya satisfaccion, por esta causa, no tiene límites definidos por la ley: las siguientes son las hostiles á la felicidad general, y las últimas pertenecen á un tercer género de sentimientos *sociales* hasta cierto punto, mas allá del cual degeneran en *antisociales*.

La accion administrativa debe proteger la satisfaccion de los sentimientos amigos de la sociedad, combatir los enemigos y moderar los propensos á un fácil abuso.

A la direccion que á cada individuo imprime la variedad de sentimientos é inclinaciones que determinan su conducta, llaman *interés particular;* y la suma de todos los intereses privados compone el *bien público* ó la *felicidad general.*

Cuando varios intereses privados, inocentes todos respecto á la sociedad, son antipáticos entre sí, la accion administrativa debe suavizar su choque; si son simpáticos, fundirlos; si divergentes, concentrarlos; si afines, no turbar su reposo. El órden social exige que en vez de una pluralidad egoista, reine en la sociedad la union armónica de todos los intereses; y en vez del tumulto de las hostilidades individuales triunfe un gobierno unitario y una administracion moderadora.

De lo dicho se infiere que la accion administrativa no puede ser pura y simplemente negativa ó indirecta, limitada á remover los obstáculos al desarrollo del pensamiento y del trabajo individual: es preciso que sea tambien positiva ó directa, tomando la administracion la iniciativa en los casos en que el interés particular es débil ó ciego, discordante ó sospechoso.

**18.**—La máxima de *dejar obrar ó no gobernar demasiado,* consecuencia de aquella otra *libertad en todo y para todos,* carece de exactitud en el fondo y de conveniencia en la aplicacion. Si es cierto que debe la administracion respetar la actividad individual, tambien es verdad que para regularizar el ejercicio de estas fuerzas dentro del estado, se necesita un poder activo y fuerte encargado de aplicar la ley á todos los derechos y de medir con equidad todos los intereses. Todos deben ser pesados en la misma balanza; por manera, que la administracion ejecuta un trabajo de ponderacion y equilibrio, imposible de acabar con solo estar dotada de un poder negativo, de un *veto* que entorpece, pero no confiere autoridad alguna coercitiva. El gobierno no es solo un escudo; es tambien una palanca.

**19.**—La accion administrativa se emplea además en las cosas, porque ya pertenezcan estos bienes al dominio público, ya formen la propiedad particular, son siempre medios

de satisfacer nuestras necesidades y recursos de nuestra existencia; por lo cual, quien atenta contra las cosas atenta indirectamente contra nuestra vida.

Cuando las cosas tienen un carácter nocivo; si dañan á nuestra existencia en vez de favorecerla, entonces la accion administrativa interviene, igualmente para destruir ó debilitar los gérmenes del mal, ó convertirlo en bien, si fuese posible. Asi es como la accion administrativa lucha aqui con los elementos oponiendo diques al mar, allí combate el rigor de los climas descepando bosques para que lleguen los rayos del sol á una tierra cenagosa, ó plantando árboles que atraigan benéficas lluvias y fecundicen ardientes arenales.

La accion administrativa con respecto á las cosas es positiva y negativa tambien, como queda dicho de las personas. Garantizar las propiedades es remover obstáculos al desarrollo del trabajo individual, y por tanto equivale á ejercer una accion indirecta ó negativa; mas desecar una laguna para purificar una atmósfera infecta, construir un camino ó abrir un canal que ponga en contacto un centro de produccion con un foco de consumo, esto es obrar, no impedir; es en suma hacer uso de un poder directo y positivo.

## CAPÍTULO V.

### Caractéres generales de la administracion.

**20.**—Verdad absoluta en la administracion.
**21.**—Principios de la ciencia administrativa.
**22.**—Fundamento de sus reglas.
**23.**—Teoría general de la ciencia.
**24.**—Organizacion administrativa.
**25.**—Caractéres de toda administracion.
**26.**—ANALOGÍA.
**27.**—ACTIVIDAD.
**28.**—Condiciones de la *accion* administrativa.
**29.**—*Generalidad.*
**30.**—*Perpetuidad.*
**31.**—*Prontitud.*
**32.**—*Energía.*
**33.**—CENTRALIZACION.
**34.**—Idea de la centralizacion administrativa.
**35.**—Su necesidad en el órden administrativo, en el político y en el civil.
**36.**—Límites inciertos de la centralizacion.
**37.**—Unidad, como base de la centralizacion administrativa

38.—Causas de la unidad administrativa.
39.—Topografía.
40.—Historia.
41.—Legislacion.
42.—Economía.
43.—Religion.
44.—Inconvenientes y peligros de la centralizacion.
45.—Orden público.
46.—Libertad política.
47.—Argumentos en contra de la centralizacion.
48.—La centralizacion mas necesaria en los gobiernos populares.
49.—INDEPENDENCIA.
50.—Potestad coercitiva de la administracion.
51.—RESPONSABILIDAD.
52.—Amovilidad de los agentes administrativos.
53.—Resúmen del capítulo.

—

**20.**—La ciencia administrativa enseña pocas reglas fijas y verdades absolutas para dirigir segun ellas la accion del gobierno con respecto á los intereses públicos. Mil géneros de necesidades todas distintas, la movilidad constante de los elementos sociales, su combinacion tan vária, hacen que tal nacion exija cuidados muy diversos respecto de otra, al parecer semejante, y que un pueblo hoy no se administre de igual manera mañana. Asi como el individuo se renueva á cada instante de la vida, asi tambien cambian los estados, sucediéndose unas á otras generaciones, como las olas en el mar, trayendo siempre algo nuevo la que se acerca, y llevando algo suyo la que se extingue. Por eso la ciencia de la administracion debe ser variable y el poder que la aplica muy flexible.

**21.**—No obstante la instabilidad de las doctrinas administrativas, todavía podemos oponer á la fluctuacion de las ideas aplicables la inmovilidad de ciertos principios. Entran á componer las teorías de la administracion dos cantidades, la una fija y constante, y la otra variable é indefinida: aquella constituye la verdad absoluta y esta la verdad relativa.

**22.**—En la economía política, que es la ciencia de la administracion pura, debemos buscar las reglas del arte de gobernar los estados, cuidando siempre de distinguir con suma claridad lo abstracto de lo concreto, esto es, lo que exige la verdad científica que inquiere el filósofo, de lo que

reclama la verdad de conveniencia que debe realizar el estadista.

**23.**—Como no se descubre fácilmente la analogía entre los actos del órden administrativo, puesto que su prodigiosa multitud impide clasificarlos por categorías, su aislamiento no permite establecer comparaciones exactas y su variedad infinita no consiente sujetarlos á reglas uniformes de proteccion y fomento; de ahí viene que no tengamos una teoría general de la ciencia administrativa, y que con la experiencia ó práctica de los negocios se adquiera, mas que con los estudios teóricos, aquel don del acierto para guiar los estados que solemos llamar tacto gubernativo, ó *don del consejo*, en lenguaje de Alvarez Osorio.

No presentaremos, pues, máximas vagas acerca de los deberes generales de la administracion ó doctrinas controvertibles de utilidad incierta y aplicacion dudosa. Agrupando las ideas afines podremos, sin embargo, desentrañar lo que hubiere de mas comun en su variedad y de mas constante en su fluctuacion.

**24.**—Mas si la ciencia enseña tan poco en cuanto á la accion general de la administracion, algo de mas concreto se descubre en las doctrinas tocantes á la organizacion administrativa.

**25.**—A cinco pueden referirse todas las condiciones orgánicas de la administracion ó los caractéres propios de la organizacion administrativa de cualquier estado.

**26.**— I. *La administracion debe ser análoga á las instituciones políticas de cada nacion.*

Vico, hablando del derecho comun, asentó la máxima que los gobiernos debian ser conformes con la naturaleza de los gobernados; y á los cambios que sufrieron los elementos constitutivos de la sociedad romana, atribuye el sábio escritor la sucesion de aquellos períodos legales que los jurisconsultos llaman época de la jurisprudencia *antigua*, *media* y *nueva*.

Si esto es verdad en cuanto á las leyes civiles, con mas razon puede aplicarse y se aplica en efecto á las institucio-

nes administrativas, las cuales, como emanan directa é inmediatamente de las políticas, nacen ó perecen, se perfeccionan ó corrompen con ellas.

El código político regulariza el principio de la autoridad, determina las relaciones del estado con los ciudadanos y de estos con el estado, clasifica y distribuye los poderes: la administracion practica lo que el código establece, anima la ley y trasforma en precepto vivo una letra muerta.

La misma conexion íntima que hay entre los principios y sus necesarias consecuencias, la misma existe entre las leyes fundamentales del estado y las orgánicas de la administracion, y entre estas y las secundarias; porque si aquellas erigen los poderes, la administracion señala á cada uno su manera de ser y obrar, comunica á todos el espíritu reinante en la ley política y les imprime formas exteriores homogéneas y simétricas relativamente á la organizacion constitucional y á la naturaleza de sus respectivas funciones. Por esta razon coexisten siempre tales principios políticos con tales instituciones administrativas que las desarrollan; y por eso tambien se observa que cuando una constitucion se modifica, la administracion sufre al instante reformas análogas; de suerte qué el cambio es casi simultáneo en la cabeza y en los miembros. El órden natural de las sociedades y la fuerza de los principios pugnan sin cesar por introducir la unidad en las leyes y la analogía en las instituciones de cada pueblo.

27.— II. *La administracion debe ser esencialmente activa.*

El poder legislativo delibera; la administracion ejecuta: su carácter es la actividad, el movimiento.

28.—Cuatro son las condiciones esenciales de la accion administrativa: generalidad, perpetuidad, prontitud y energía.

29.—*Generalidad*, quiere decir que la administracion aplica las leyes del fuero comun y es por tanto *esencialmente civil;* porque no solo las autoridades civiles abarcando la universalidad de los intereses sociales representan, con exclusion

de otra cualquiera, al gobierno en todos los centros administrativos, sino que en la fuerza organizada no se hallan las condiciones de templanza en la deliberacion y sobriedad en el mando necesarias para velar por los intereses de los pueblos. Los hábitos militares son opuestos á los caractéres del buen administrador; y por eso jamás debe considerarse la milicia como parte de la administracion activa, sino como un auxiliar poderoso, pero subordinado, que nunca obra sin ser requerido por una autoridad responsable á quien compete moderar el empleo de la fuerza pública. Toda autoridad civil ejerce un imperio ó una jurisdiccion de derecho comun; un gefe militar ejerce siempre un poder de escepcion, el cual, por lo mismo, no se extiende sino á los casos expresamente señalados en la ley. Si tal vez algun gefe militar se sobrepone á la autoridad civil, es que ejerce una dictadura que él se arroga ó de que leyes escepcionales le revisten; pero de todas suertes la sociedad se halla en una situacion anormal y transitoria.

**20.**—*Perpetuidad*, porque la gestion de los intereses públicos no consiente las alternativas de actividad y descanso que observamos en el poder legislativo. No seria necesario, ni útil tampoco dictar una ley cada dia; mas la defensa de las personas, el respeto á las propiedades, el fomento de la riqueza y del bien general, requieren un poder asíduo, atento siempre á estudiar y muchas veces á prever las causas del progreso ó decadencia de las naciones. Si la vida de los pueblos supone una modificacion contínua en los elementos constitutivos de la sociedad, la accion administrativa debe estar dotada de una movilidad igual á la rapidez con que se verifican aquellas trasformaciones.

**21.**—*Prontitud*, porque una administracion lenta descubre ó falta de saber para calcular el grado bondad de tal medida, ó falta de resolucion para llevarla á cabo. La lentitud en la accion administrativa, no solo arguye ignorancia ó debilidad en el poder, sino que priva á sus resoluciones del mérito de la prevision y de la oportunidad. Una disposicion tardía rara vez es bien acogida, porque rara vez cuadra á los

intereses que la reclamaban en otro tiempo. Juzga la administracion lo que es, por lo que fué, y se olvida que con el cambio de los tiempos ocurren graves mudanzas.

No obstante que la administracion debe ser pronta, negocios hay árduos ó cuestiones importantes cuya solucion requiere maduro exámen y una deliberacion prévia como garantias del acierto. Por eso admite la administracion ciertos cuerpos consultivos que la ilustran en casos semejantes; pero habrán de estar de tal manera organizados y con tales atribuciones revestidos, que ni coarten la espontaneidad de la administracion, ni entorpezcan su accion mas de lo justo, ni quebranten la unidad de este poder, ni menos den pretesto á la irresponsabilidad de sus actos.

**22.**—*Energía*, porque jamás debe cejar delante de los obstáculos que opusieren á su marcha los particulares ni aun so pretesto de intereses lastimados, ó de derechos ofendidos. La ley determina cómo los intereses obtienen la merecida proteccion; y en cuanto á los derechos, señala recursos y tribunales donde se defiendan contra los atentados de la administracion misma. Una administracion lánguida, sea por defectos inherentes á su organizacion accidental, ó á causa del carácter personal de los administradores, está perdida en el concepto público; y sin fuerza moral, cuando se acordare de exigir obediencia á las leyes, ya no podrá emplear la voz que persuade, sino acudir á la espada que hiere y á todos los medios mas duros de coaccion. La administracion, como poder paternal, debe ser justa, pero fuerte, huyendo de caer en los extremos de una degradante flojedad y de una violenta tirantéz. El consejo debe reinar en sus deliberaciones, y en sus actos la energía.

**23.**— III. *La administracion debe estar centralizada.*

**24.**—La centralizacion administrativa es la concentracion en el poder ejecutivo de cuantas fuerzas son necesarias para dirigir los intereses comunes de una manera uniforme. La centralizacion es la unidad en la nacion y en el poder, ó la unidad en el territorio, en la legislacion y en el gobierno.

Centralizar es someter todas las personas y todos los intéreses á la ley de la igualdad, y distribuir equitativamente los beneficios y las cargas anejas á la cualidad de ciudadano. Es al mismo tiempo establecer una regla de órden imprimiendo á las fuerzas sociales una direccion única, y robusteciendo el poder que vela por la paz interior y por la independencia nacional.

»Quien divide sus fuerzas, dice Mr. Cormenin, las pierde: quien apetece la libertad, desea el órden: quien quiere el órden, quiere un pueblo arreglado: quien quiere un pueblo arreglado, quiere un gobierno fuerte, y quien quiere gobierno fuerte, quiere gobierno central.»

**35.**—La necesidad de un régimen homogéneo y de una autoridad centralizadora es igualmente imperiosa para todos los gobiernos: que cambie la centralizacion de formas ó de medios, no cambiará de objeto. Apenas habrá vencido una revolucion hecha en nombre del pueblo contra tal poder absoluto, y ya tendrá planteado el poder triunfante un sistema de centralizacion regular ó irregular, tan fuerte como sea necesario para oponer vigorosa resistencia á toda tentativa de contrarevolucion.

La centralizacion es una reaccion contra el sistema de incoherencia antiguo, pues el período histórico donde se advierte una excentralizacion mayor, es la época del régimen feudal, cuando los señores, los prelados y las corporaciones ejercian el derecho de acuñar moneda y administrar justicia en sus respectivos territorios. Es tambien una reaccion contra el régimen no menos enérgico de la independencia municipal, cuando cada ciudad y aun cada villa tenia un fuero particular y constituia un pequeño estado con sus privilegios y magistrados cada uno, sin vínculos que los ligaran entre sí y sin subordinacion á un poder comun. Entonces no habia espíritu nacional ni existencia colectiva; solo se reconocian grupos de intereses divergentes ó encontrados y sentimientos de un egoismo local, incapaces de elevarse hasta la concepcion de la idea generosa de un bien público.

La suerte de la libertad, así política como civil, está,

pues, ligada al predominio de un régimen administrativo que ensalce el bien comun disminuyendo y ordenando los intereses locales. Ninguna parcial resistencia debe entorpecer la accion administrativa central, cuando fiel intérprete de las necesidades y deseos de la nacion, la encamina hácia su prosperidad. Una sola voluntad y una sola fuerza constituyen el todo político á que llamamos estado.

**36.**—La centralizacion es un principio cuyas aplicaciones pueden ser muy várias. No hay una medida exacta del rádio de la accion administrativa central, ningun punto fijo por donde trazar la línea demarcatoria de las funciones propias de la existencia comun y de la vida local. Hay sin embargo una regla de prudencia para el gobierno y de conveniencia para los pueblos, á saber, sujetar á una centralizacion máxima los negocios de importancia suma, á una centralizacion media los de mediano interés y los leves á una centralizacion mínima ó excentralizarlos completamente.

Los hábitos de gobierno adquiridos por la nacion á consecuencia del prolongado goce de una grande libertad municipal, fruto otras veces de la ilustracion comun ó efecto del espíritu de actividad y de las costumbres populares, contribuyen á determinar el grado de centralizacion útil á cada estado.

Tambien debe el gobierno contar con el influjo de las conciencias al resolver este problema administrativo, porque es ley constante de la sociedad que cuantos menos vínculos morales mas políticos; cuanta menos religion mas poder.

Que jamás la centralizacion administrativa degenere en abuso, ni el principio de órden se convierta en instrumento de tiranía ó en máxima de monopolio. No consiste la verdadera centralizacion en atribuir á las mismas manos la direccion de todos los intereses y sujetar á iguales trámites el despacho de todos los negocios, así de particulares como de corporaciones, tanto de pueblos como de provincias; estriba en la existencia de un poder central, destinado á imprimir un movimiento uniforme á todas las partes del estado, á

procurar á todos sus miembros el goce de unos mismos bienes y á repartirles equitativamente las mismas cargas y obligaciones.

Mezclarse sin necesidad en la vida social es acostumbrar á la nacion á vivir en perpétua minoría y á mendigar la tutela del gobierno en los actos mas sencillos de su existencia. A fuerza de ver que nada se hace sino por órden ó mediante la autorizacion del poder central, la actividad individual se adormece y los particulares se habitúan á no contar con sus propias fuerzas y á requerir proteccion é impulso donde solo debe otorgárseles libertad. El espíritu público tambien se vicia y la opinion se corrompe, haciéndose á considerar como regla de todos los actos administrativos, no la legalidad, sino la voluntad de la administracion. Entonces el respeto al poder sustituye en los ánimos al respeto á la ley, cuya idea se oscurece y al fin se eclipsa ocultándose detrás del magistrado. Por otra parte, en un régimen administrativo excesivamente centralizado, el ministro no puede elevar su inteligencia á las altas cuestiones de legislacion, de política, de economía y su genio espira abrumado con el peso de los expedientes.

37.—No obstante que la justa centralizacion es un bien, puede á veces no convenir á tal pueblo cuyas circunstancias físicas ó morales repelen temporalmente la aplicacion de un régimen uniforme á la administracion del estado. Entonces debe la administracion empezar por introducir la unidad, y sobre esta base establecer la centralizacion, corrigiendo las ideas ó atemperando los intereses opuestos á dicho principio, porque no es la centralizacion quien conduce á la unidad, sino esta quien nos guia hácia aquella. La unidad se funda en vínculos morales; mas toda centralizacion facticia solo existe por la fuerza.

38.—Varias son las causas de que depende la unidad material y moral de los pueblos, y que por consiguiente facilitan ó dificultan el establecimiento de una administracion central: las principales pueden referirse á las siguientes.

39.—En primer lugar las condiciones topográficas de

cada region, porque aquellos territorios que por efecto de sus límites naturales quedan como encerrados y viven en un casi completo aislamiento de los contiguos, carecen de mancomunidad de ideas é intereses con sus vecinos, y no comprenden otra vida colectiva fuera de la existencia puramente local. Este inconveniente puede combatirlo y vencerlo toda administracion celosa, abriendo vias fáciles de comunicacion á cuya influencia benéfica se deberá que el valle escondido salga á la luz del dia, entre en cambios con las tierras comarcanas y sus moradores formen parte de una grande familia de la cual vivieron hasta entonces alejados.

**40.**—En segundo lugar las tradiciones históricas, cuando cada fraccion del territorio nacional ha formado un estado independiente, con sus leyes y dialecto particulares, con sus principios y magistrados distintos, con sus glorias y reveses aparte. Remover un obstáculo semejante es obra del tiempo, no porque todo haya de abandonarse á la accion corrosiva de los siglos; sino porque la administracion no puede ejercer aquí su imperio mandando en los caractéres, en los hábitos, en el lenguaje y recuerdos de un pueblo entero. En tal caso es preciso influir en la opinion, modificar los intereses, desarraigar las costumbres ofreciendo á este pueblo, en cambio de los beneficios de su antigua existencia local, otros mayores en la vida colectiva moderna. El fomento de la agricultura, la proteccion á las artes y al comercio, y un buen sistema de enseñanza pública infiltrarán una sangre nueva en esa sociedad caduca, la cual, así rejuvenecida, aceptará sin repugnancia los vínculos de fraternidad que se le ofrecen, y ahogará sus sentimientos de egoismo local en otro no menos vehemente y mas generoso, en el espíritu nacional.

**41.**—Tambien obsta á la unidad de los pueblos, y por consiguiente á su centralizacion, la falta de uniformidad en sus leyes; pero estas divergencias, cuando no arraigan en las causas anteriormente dichas, se combaten con facilidad suma. Es óbvio que no debe existir en cada nacion sino un código civil y un solo fuero, salvas aquellas leves escepcio-

nes que la justicia ó la conveniencia reclamaren, como el fuero eclesiástico, el militar y algun otro.

42.—La falta de armonía entre los intereses económicos de las distintas fracciones del territorio embarazan igualmente la accion de todo poder central; porque, cuando son extensos los estados, abrazan regiones desiguales por razon del clima, del carácter de sus habitantes y de los productos de su suelo y de su trabajo. En los pueblos septentrionales predominan comunmente las artes, así como la agricultura en las tierras del mediodia. El espíritu industrial propende á un sistema comercial restrictivo; y por el contrario, la agricultura se inclina mas hácia la libertad del comercio. De aquí nacen pretensiones opuestas difíciles de conciliar y por consiguiente de avenir con la unidad en la legislacion administrativa. En tales circunstancias debe la administracion, lo primero, ilustrar la opinion general, procurando se difundan y hagan populares aquellas doctrinas de las cuales penden el feliz desenlace de las mas árduas cuestiones de la economía pública; y debe, lo segundo, intervenir aplicando las ideas á los hechos, transigiendo entre los intereses antiguos y las tendencias modernas, pero con prudencia, con imparcialidad, sin afecciones de escuela, ni espíritu de provincialismo, dando á cada dificultad, no tanto una solucion rigorosa conforme á los principios, cuanto una solucion conveniente segun las circunstancias de espacio, tiempo y lugar que suavizan la aspereza de las teorías.

43.—La falta de uniformidad en las creencias es el obstáculo mas poderoso á la centralizacion administrativa. La unidad política, si no se destruye, se debilita sin la unidad religiosa. El vínculo sagrado de las conciencias que liga á todos los hombres con el mismo Dios y los postra ante el mismo altar, tiene, ademas de una importancia esencialmente divina, un interés puramente humano. Si es útil para la consolidacion de los estados ser regidos por una sola ley civil, es útil tambien profesar igual religion. Entonces ni el espíritu de secta los divide, ni la diversidad de preceptos los separa. La sociedad política y la sociedad religiosa, cada

una con sus lazos, forman un doble vínculo compuesto de preceptos divinos y leyes humanas que recíprocamente se auxilian.

Ninguna religion iguala al catolicismo para fundar la unidad política en la unidad religiosa. Lo invariable del dogma, la autoridad de la Iglesia y el órden gerárquico de sus ministros, le atribuyen una superioridad incontestable respecto á las sectas protestantes y á otras creencias cualesquiera. Es un deber, pues, de la administracion conservar esta feliz unidad que en medio de las discordias civiles mas sangrientas puede todavía moderar los excesos populares, ó ayudar á restablecer la concordia entre los ánimos divididos por la exaltacion de las pasiones; pero este deber habrá de cumplirse sin imponer á la conciencia leyes de rigor, sin faltar al principio de la tolerancia.

**44.**—La centralizacion ofrece en efecto bienes á la sociedad; pero no puros, sino en cambio de algunos males.

**45.**—Con la centralizacion administrativa todos los resortes sociales se reunen en un punto, y todas las fuerzas confluyen en la ciudad donde tiene su asiento el gobierno de la nacion. De allí parten las leyes y el impulso que comunica un movimiento uniforme á toda la máquina del estado. Si una invasion extranjera ó una revolucion interior triunfan un instante de la capital, se organizan al momento y dominan todo el territorio acostumbrado á prestar dócil obediencia á su metrópoli; de suerte que el poder queda á merced del primer ocupante.

Este peligro es real, es positivo; mas está contrabalanceado con la ventaja de que tambien en una capital preponderante se reunen mas medios de resistencia á los enemigos interiores y exteriores del reposo público. Hé aquí como M. Cormenin espone en su habitual estilo las ventajas de la centralizacion para repeler una agresion extranjera. «En un solo instante el gobierno quiere, el ministro manda, el prefecto comunica, el alcalde ejecuta, los ejércitos marchan, las escuadras navegan, se toca á rebato, retumba el cañon y la Francia está en pié!» Iguales medios

se emplean para sofocar una conmocion interior ó una guerra civil.

46.—El segundo peligro verdadero es que una centralizacion desmedida amenaza la libertad de los ciudadanos cuyos derechos corren el riesgo de ser absorbidos por un poder robusto y fuerte. Sin embargo, este peligro no es tan formidable que no tenga su correctivo natural.

Bajo cualquier forma de gobierno, el poder ejecutivo será siempre un agente subordinado al legislativo, quien le dicta su organizacion y señala límites á su autoridad. La independencia del poder legislativo descansa en la fuerza de las instituciones, estas en la opinion, y la opinion se apoya en la libertad de imprenta. Mientras este derecho político exista, los ciudadanos no vivirán sin garantías; y si el poder central lo conculca, queda aun la opinion ferviente y unánime que defenderá las instituciones, y detrás de ella viene un poder público que exigirá la responsabilidad á sus mandatarios. Si estos frenos no bastan, es porque las instituciones no son todavía ó dejaron ya de ser adecuadas para aquel pueblo, cuyo espíritu nacional requiere otras distintas. El daño no está en la organizacion administrativa, sino en la organizacion política que exige un cambio.

47.—Si se objeta á la centralizacion que la sociedad debe fundarse en la union y no en el aislamiento de los hombres, contestamos que la centralizacion no aisla al hombre, antes por el contrario sustituye á una agregacion tan limitada como la que constituye un pueblo, otra agregacion indefinida que forma el estado.

Si se combate diciendo que importa no extinguir la vida local, los intereses de pueblo y las afecciones íntimas y casi familiares de nacimiento ó vecindad, replicamos que una centralizacion bien entendida respeta y protege aquellos afectos é intereses locales que pueden coexistir con el bien público, los ordena y combina y les señala su esfera legal.

Si, en fin, repelen el principio en nombre de la economía ó considerando que la administracion no puede ejercer el cúmulo inmenso de atribuciones que la centralizacion de-

posita en sus manos, respondemos que la verdadera centralizacion es el órden y el órden es tambien economía; y por último, proclamar el principio, no es defender los abusos cometidos en su aplicacion.

**48.**—Toda nacion cuyo régimen político consistiere en la descomposicion del poder social en varios poderes públicos, ha menester, mas que los otros, de la centralizacion administrativa, porque cuanto el poder pierde en energía por efecto de aquella desmembracion, otro tanto con esta concentracion debe ganar en fuerza. Así sucede que á ninguna organizacion política cuadra mejor la centralizacion administrativa que á los gobiernos en donde se ejercita el derecho electoral, ó en donde los ciudadanos son llamados á emitir sus sufragios para la constitucion del poder y á participar de la administracion del estado. Y no solo la necesidad de erigir un gobierno fuerte, sino tambien el espíritu reinante en los pueblos así constituido los inclina hácia la centralizacion, porque «elegir, dice Mr. Cormenin, es asociarse, y asociarse es centralizar.»

**49.**— IV. *La administracion debe ser independiente.*

Los obstáculos invencibles al movimiento libre de la administracion comprometerán los intereses públicos cuya defensa requiere una vigilancia y una prevision constantes. De aquí nace que el poder ejecutivo á cuyas manos está confiada la gestion de los intereses comunes, debe caminar con independencia absoluta del poder legislativo. No es decir que la administracion no reconozca la superioridad de la ley, que no deba recibir de ella la organizacion conveniente, ni haya de obedecer las reglas señaladas á su accion, ó que pueda salvar impunemente los límites trazados á su actividad.

Dejar expedito el curso de la administracion es cuanto conviene á la mútua concordia de ambos poderes. Una autoridad colectiva es apta para la deliberacion, y para la ejecucion una autoridad unipersonal; y por eso, tan impropio seria de toda asamblea legislativa obrar, como discutir ageno de la administracion.

**50.**—La independencia de la administracion estaria comprometida si no tuviese ninguna potestad coercitiva ó careciese absolutamente de facultades para exigir la fiel observancia de sus actos, aplicando penas pecuniarias ó corporales dentro de los límites de una simple correccion ó por via de disciplina. El poder legislativo delega en la administracion esta parte de funciones propias del órden judicial, á fin de robustecer su accion y completar su existencia, reservando el conocimiento de las faltas graves y de los delitos contra la autoridad á los jueces competentes.

**51.**— V. *La administracion debe ser responsable.*

Todos los actos administrativos deben estar sujetos á responsabilidad, porque toda administracion es un poder subordinado al poder legislativo cuya voluntad ejecuta. La ley señala límites á la autoridad administrativa, como á todos los poderes del estado; pero estos límites serian ilusorios y las transgresiones frecuentes, si no tuviese la administracion un freno en la responsabilidad de sus agentes. Tanto mas severa habrá de ser la responsabilidad, cuanto mas independiente la accion administrativa, á fin de que ni el gobierno, ni sus mandatarios abusen de las facultades coercitivas que la ley les confiere como necesario complemento de su autoridad.

**52.**—De esto se sigue que los agentes del órden administrativo ejercen cargos amovibles á voluntad del gefe supremo en el órden gerárquico, el cual habrá de reasumir en su persona la responsabilidad de todos sus subalternos. Por tanto es preciso que sea libre la eleccion, pues á nadie se obliga á responder sino de un hecho propio ó de los actos de su mandatario. Suele la ley, no obstante, circunscribir la eleccion á un determinado número de personas revestidas de ciertas cualidades; mas como nunca la eleccion queda tan concreta que falte la espontaneidad del nombramiento; y como por otra parte se acepta ó se retiene el poder con aquella condicion, jamás una escepcion semejante es razon para atenuar la responsabilidad de quien mueve la máquina administrativa.

**53.**—En suma, analogía con las instituciones políticas,

actividad, centralizacion, independencia y responsabilidad, son los caractéres comunes á cualquiera administracion, ó las leyes generales de toda organizacion administrativa. El exámen de dichos caractéres nos ha conducido á esponer una série de principios y doctrinas relativas á la administracion pura que hallarán conveniente desarrollo y aplicacion oportuna en el discurso de esta obra. La teoría nos abrirá las puertas de la práctica; la ciencia de la administracion iluminará el derecho administrativo.

# LIBRO SEGUNDO.

## DEL DERECHO ADMINISTRATIVO.

## CAPÍTULO I.

### De la naturaleza y fuentes del derecho administrativo.

54.—Relacion entre la ciencia y el derecho administrativo.
55.—Definicion del derecho administrativo.
56.—Diferencias entre éste y el civil.
57.—Por qué el derecho administrativo carece de historia.
58.—Orígenes del derecho administrativo.
59.—La ley, primera fuente del derecho administrativo.
60.—Preceptos de la administracion, segunda fuente.
61.—Jurisprudencia administrativa, tercera fuente.

54.—Hasta aquí hemos considerado únicamente la ciencia pura ó la administracion en abstracto; pero desde ahora concretamos nuestros estudios á la España, y emprendemos la exposicion de su *derecho administrativo*.

Si la ciencia de la administracion inquiere las relaciones naturales del estado con sus miembros y enseña los principios que deben guiar al soberano cuando intenta someterlas á un régimen legal, las leyes administrativas verifican la teoría dictando preceptos de equidad, estableciendo reglas de órden, confiriendo derechos é imponiendo obligaciones. Hay, pues, entre la ciencia y el derecho administrativo una diferencia tan esencial y profunda, como existe entre las relaciones naturales y las legales de la administracion con los administrados. La ciencia es absoluta: el derecho es relativo.

55.—«El derecho administrativo, será pues, el conjunto de leyes que determinan las relaciones de la administracion con los administrados.» De donde se colige que el derecho ad-

ministrativo difiere del civil por razon de su objeto, de su fin y de sus medios.

**56.**—Por razon del objeto, porque así como las leyes civiles versan sobre materias de interés privado, las administrativas se ocupan en cosas de interés público. Por razon del fin inmediato, porque el derecho civil busca el bien general en el particular, mientras el derecho administrativo labra la dicha del individuo procurando la ventura comun. Y por razon de los medios, pues la aplicacion de la ley civil está encomendada á una magistratura independiente é inamovible, poder distinto del legislativo y ejecutivo, en tanto que el derecho administrativo emana en su mayor parte de la administracion misma, y ella cuida generalmente de la observancia de sus propias disposiciones.

Otra diferencia notable se advierte entre ambos derechos procedente de la base en que estriban unas y otras leyes. Fúndanse las civiles en la *justicia universal*, descansan en principios de eterna verdad, y por consiguiente en sus aplicaciones descúbrese siempre mucha analogía á pesar de la variedad de los tiempos y la distancia de los lugares. Mas el derecho administrativo reconoce como fundamento la *equidad*, y por eso es en sumo grado variable. De suerte que el derecho civil es, por decirlo así, *preexistente* ó anterior á los códigos, y el derecho administrativo es creacion de la ley, y por tanto *positivo ó arbitrario*.

**57.**—De ahí procede que el derecho administrativo no tenga una historia comun á semejanza del civil, y que este carezca del carácter especial y colorido propio que aquel toma en cada pueblo. Las relaciones privadas son casi las mismas en todos tiempos y lugares; las relaciones públicas están sujetas á continuas y profundas mudanzas.

**58.**—El derecho administrativo ha existido siempre, porque la administracion no ha faltado nunca. El cuidado de administrar es tan antiguo como la sociedad, y su ejercicio una condicion esencial de toda existencia colectiva. Lo único que debemos á nuestra época es la clasificacion de las leyes relativas á la administracion pública, el aislamiento

de sus principios y la deduccion de una série de consecuencias pertenecientes á este nuevo órden de ideas: en suma, al espíritu analítico del siglo somos deudores de la teoría en cuanto á las doctrinas, y del sistema en cuanto á la organizacion.

Sucédió con la administracion lo que con la economía pública, que antes de ser conocido ni aun el nombre, se practicaban sus máximas con mas ó menos acierto; y en esta parte de la ciencia que pudiéramos llamar latente, mas bien sentida que explicada, es en donde se puede inquirir la historia y buscar los materiales del derecho moderno. Por eso las leyes administrativas se hallan mezcladas y confundidas con las civiles hasta el extremo de ser necesario consultar nuestros primitivos códigos, si hemos de adquirir un perfecto conocimiento del derecho administrativo; y así, por no incurrir en graves errores, al hojear las voluminosas colecciones de nuestras leyes, debemos tener presente á cada instante, que unas son relativas al estado y cualidad de las personas, á la propiedad privada, á la represion y castigo de los delitos, cuyo conjunto forma el derecho civil; y otras tienen por objeto el poder, la organizacion, los deberes y las atribuciones del gobierno en negocios de interés público, las cuales constituyen el derecho administrativo.

**59.**—«La ley ordena y establece reglas, determina los derechos políticos y civiles conforme á la Constitucion, decreta las cargas de los ciudadanos, autoriza los gastos, constituye la fuerza pública y mueve con su mano soberana todos los intereses sociales, morales ó materiales, exteriores ó domésticos, individuales ó colectivos (1).» Las leyes, pues, son la fuente mas pura y el mas alto orígen del derecho administrativo.

**60.**—Mas la ley es general *(commune præceptum)*; solo establece principios, no prevé, no desciende á pormenores: asienta las reglas fundamentales y determina las formas esenciales del ejercicio de los derechos; la administracion es

(1) M. Vivien, Études administratives, pág. 3.

quien ejecuta, explica y acomoda el principio de la accion á las circunstancias, haciendo veces de un lazo entre el hecho y el derecho, entre lo relativo y lo absoluto. De suerte que ejecutar la ley no es para la administracion lo que para el juez, mantener la integridad de un testo literal, ó exigir material obediencia á un precepto; sino emplear las fuerzas vivas de la sociedad en desarrollar y animar el pensamiento del legislador en cuyo espíritu está empapada, pues con tal objeto le asocia á sus delicadas tareas. «La ley manda ó prohibe, pero no obra: contiene tan solo el principio y la fuente de la accion. Quien imprime el movimiento es la administracion, ora aplique la ley por sí misma, ora asegure la ejecucion de las sentencias, despues que la autoridad judicial ha decidido las cuestiones de interés privado.»

Las disposiciones de la administracion misma son, por tanto, la segunda fuente del derecho administrativo.

61.—El derecho administrativo tiene, como el civil, su *legislacion* y su *jurisprudencia*. Componen su legislacion esa multitud de leyes y disposiciones administrativas que, si bien no se hallan codificadas, sino esparcidas é incoherentes, no dejan de ser de observancia obligatoria.

La *jurisprudencia administrativa* fúndase en precedentes bien observados y definidos, de cuyo exámen se derivan reglas de interpretacion que el Consejo Real consagra en decisiones solemnes, constituyendo por su multitud é importancia una segunda legislacion.

## CAPÍTULO II.

### De la independencia recíproca y mútuas relaciones de los poderes públicos.

62.—Principio fundamental del derecho administrativo.
63.—Potestad legislativa.
64.—Actos legislativos.
65.—Derogacion de la ley.
66.—Interpretacion.
67.—Concordia del poder legislativo y la administracion.
68.—Usurpacion recíproca de sus facultades.
69.—Potestad ejecutiva.
70.—Extension de sus prerogativas.
71.—Delegacion constitucional

de la facultad de interpretar la ley en el poder ejecutivo.
72.—Delegacion extraordinaria.
73.—Potestad judicial.
74.—Independencia mútua de las autoridades judiciales y administrativas.
75.—Se prestan recíproco auxilio
76.—*Quid* si los actos de la autoridad administrativa no emanasen del *ejercicio legítimo* de sus atribuciones?
77.—Interpretacion doctrinal de los actos administrativos.
78.—Interpretacion por via de autoridad.

—

**62.**—Los gobiernos representativos ó regímenes constitucionales descansan en un principio que puede llamarse el fundamento de esta organizacion política, á saber, la division del poder social en tres poderes públicos, el legislativo, el ejecutivo y el judicial que están en mútuo contacto, pero que tambien mútuamente se limitan.

Como el derecho administrativo ocupa una region media entre el político y el civil, pues toca el primero por su parte superior y por el extremo inferior raya con el segundo; el poder administrativo reconoce límites precisos y exactos que su accion debe respetar conforme á la letra de las leyes y al espíritu de la Constitucion. Conviene, pues, exponer el testo y declarar el sentido de estas leyes que, siendo fundamentales en cuanto al órden político, lo son igualmente con respecto al órden administrativo.

**63.**—La potestad de hacer las leyes reside en las Córtes con el Rey (1), de suerte que el poder legislativo es, segun la Constitucion española, un poder colectivo en cuya composicion entran el Congreso de los diputados, en donde tienen viva representacion los elementos mas movibles de la sociedad; el Senado, en donde se refugian sus elementos conservadores, y el Monarca en quien se personifica el estado con sus elementos de perpetuidad.

El Rey y cada uno de los cuerpos colegisladores tienen la iniciativa de las leyes, escepto las relativas á contribuciones y crédito público que deben presentarse primeramente al Congreso de los diputados (2).

(1) Art. 12 de la Constitucion de 1845.
(2) Arts. 35 y 36.

No solo influye el Rey en la formacion de las leyes por medio de la iniciativa, que á su nombre ejercen los ministros responsables, sino haciendo uso de la prerogativa de conceder ó denegar libremente la sancion á los proyectos de ley aprobados ya en ambos cuerpos colegisladores (1).

**64.**—Como el poder legislativo es soberano, nadie puede arrogarse sus atribuciones y menos todavia reformar sus actos. Asi que nadie tiene facultad para establecer leyes, modificar ó abolir las antiguas, sino el mismo poder legislativo; principio de eterna verdad que los jurisconsultos romanos expresaban con admirable concision en aquella máxima tan sabida: *Ejus est tollere, cujus est condere.*

**65.**—La derogacion de una ley puede ser expresa, en virtud de otra ley posterior contraria, ó tácita por efecto de una costumbre legal. El derecho consuetudinario tiene en España fuerza de derecho escrito, aun contra testo expreso cuando reune las condiciones requeridas (2). En tal caso existe una razon legal para dar fuerza derogatoria á la costumbre, á saber, el consentimiento presunto del soberano, y otra razon de alta conveniencia pública, cual es la necesidad de dar firmeza y seguridad á todos los derechos antiguos, legitimándolos por medio de la prescripcion. ¿Qué derecho pudiera haber superior á toda controversia, si las costumbres legítimas no pusiesen coto á tanta arbitrariedad y á tan espantoso caos, como nacerian de la resurreccion de mil olvidadas leyes?

Tambien ocurre la derogacion tácita cuando la existencia de una ley anterior es incompatible con la observancia de otra posterior fundada en principios nuevos; mas entonces la derogacion no será sin embargo total, sino parcial, es decir, limitada á las disposiciones contradictorias ó irreconciliables con las últimas establecidas; mas en casos tales, conviene proceder con suma cautela. No basta que una ley aparezca en disonancia ó en oposicion con el espíritu constitucional para creerla derogada; pues si haciendo un uso

(1) Art. 44 de la Constitucion.
(2) Leyes 1, 2, 3, 4 y 5, tit. II, Part. I.

indiscreto de la máxima *no hay derecho contra el derecho* nos creyésemos autorizados para declararla abolida, el órden social quedaría á merced del capricho de las interpretaciones individuales. El primer deber es respetar las leyes existentes.

La derogacion expresa es parcial cuando la cláusula derogatoria se halla concebida en esta fórmula ú otra equivalente: *Quedan derogadas todas las disposiciones contrarias á la presente ley;* pero si en la cláusula derogatoria se declarasen expresamente abolidas todas las leyes anteriores, la derogacion sería total, de lo cual tenemos un ejemplo notable en la ley de 8 de enero de 1845, en cuyo artículo 148 y último se dice: *Quedan derogadas todas las leyes anteriores, decretos y disposiciones vigentes sobre organizacion y atribuciones de los ayuntamientos.*

**66.**—La facultad de interpretar la ley, cuando la interpretacion es auténtica y se fija el sentido de las palabras por via de autoridad, es atribucion propia de quien ejerce la potestad legislativa; y asi al legislador debe acudirse si las leyes fueren dudosas, oscuras ó insuficientes para que las interprete, declare ó reforme (1). Sin embargo, en la obra de la interpretacion legal cabe mucha parte al poder ejecutivo, ya sea dictando reglamentos como encargado de convertir el derecho en hecho, á cuyo fin la Constitucion otorga al Rey una autoridad tan extensa, cual se requiere para hacer ejecutar las leyes; ó bien sentenciando, porque toda interpretacion doctrinal declarada por un juez es un verdadero juicio y la verdadera ley de las partes.

**67.**—No obstante que el poder legislativo es soberano y en este concepto el administrativo le está enteramente subordinado, conviene que no se turbe la armonía constitucional por el deseo inmoderado de ensanchar sus atribuciones, arrogándose otras impropias de su índole y de su carácter puramente preceptivo. La ley es letra muerta; todo lo que sea actividad, movimiento, es ageno á su índole y extraño á sus fun-

(1) Leyes 14, tít. 1, Part. I y 3, tít. II, lib. 3, Nov. Recop.

ciones. La Constitucion del estado determina los límites que separan la accion legislativa de la administrativa; y si todavía quedase algun terreno litigioso, es el legislador quien, aplicando los principios generales de la ciencia política, debe dirimir la cuestion, no con miras indiscretas de arrogarse mas ó menos facultades, sino con absoluta independencia y ánimo imparcial, partiendo siempre de la pacífica idea que el poder legislativo y el ejecutivo, lejos de ser eternos rivales, como supuso Mably, son sinceros aliados y se completan recíprocamente. Si alguna vez pudo existir semejante antipatía, hoy se halla extinguído el fuego de la discordia, por lo menos en aquellas naciones que gozan de libertad política y comprenden su ejercicio; porque allí hay asambleas deliberantes que trasmiten su espíritu y hacen heredero de sus tradiciones al gobierno nacido en su seno y apoyado con su voto.

**68.**—Todo pues conspira á establecer una estrecha alianza entre el poder legislativo y el administrativo; mas sin embargo pueden ocurrir conflictos y aun cometerse graves usurpaciones. En estos casos, cuando sobrevienen cuestiones de dudosa solucion, ó cuando algun poder traslimita la esfera de su actividad é invade, sería preferible que la administracion, y no la ley, fuese la agresora. La opinion pública en contrario, aunque sea la regla mas general, no es siempre la mas cuerda. Si la superioridad reconocida del poder legislativo puede disculpar la atraccion de facultades extrañas, esa misma superioridad las hace tambien mas temibles. Al arrogarse la administracion facultades legislativas, el poder, así menoscabado, queda todavía con fuerzas bastantes para revindicar sus derechos; pero siendo la ley la usurpadora, nada mas puede hacer la administracion ofendida para recobrar el ejercicio de los suyos, que pedir la reparacion del agravio en nombre de los principios, porque como la ley es soberana, no hay trámites que enfrenen su voluntad ó la inclinen á desprenderse de su conquista.

**69.**—«La potestad de hacer ejecutar las leyes reside en el Rey, y su autoridad se extiende á todo cuanto conduce

á la conservacion del órden público en lo interior, y á la seguridad del estado en lo exterior, conforme á la Constitucion y á las leyes (1).» En el Rey, pues, reside la plenitud del poder ejecutivo que ejerce por el conducto necesario de sus ministros quienes, con su responsabilidad moral ó efectiva, protegen la persona del Monarca sagrada é inviolable segun la Constitucion (2).

**70.**—En el poder ejecutivo reside exclusivamente, conforme al testo constitucional, la facultad de desarrollar el pensamiento del legislador sin corromperle y sin atentar indirectamente á sus prerogativas, abusando del derecho de dictar leyes secundarias para explicar las primarias y disponer su ejecucion; derecho inherente á la naturaleza de sus funciones que son propias de un poder activo, y en nada semejan al efecto de un instrumento ciego ó al movimiento de una máquina empleada en exigir obediencia pasiva á los preceptos del legislador.

Todos cuantos intereses hay en la sociedad de carácter permanente, como definir los derechos del ciudadano, determinar el estado de las personas, constituir la propiedad, pertenecen al dominio de la ley, porque la ley se dicta para que sea regla general y perpétua, y por eso no es necesario que la accion del poder legislativo sea constante sino intermitente. Y al contrario todas cuantas disposiciones llevan impreso el sello de una conveniencia de tiempo ó de lugar, de la equidad mas bien que de la justicia, y suponen por lo mismo una instabilidad proporcionada á la rapidéz ó lentitud del movimiento social al que están subordinadas, entran en la esfera de la administracion. Tales son los principios que suplen el silencio de la ley, al trazar la línea divisoria de la accion legislativa y administrativa.

**71.**—Hay, pues, una verdadera delegacion constitucional del derecho de interpretar la ley en favor del poder ejecutivo; delegacion necesaria, cuando la interpretacion no es auténtica, si este poder ha de reunir cuantas atribuciones

(1) Art. 43.
(2) Art. 42.

se requieren para administrar un estado. La intermitencia de la accion legislativa; las dificultades que la experiencia enseña, el dasarrollo de los pormenores, la prevision de todas las hipótesis, la avenencia de las pretensiones legítimas y otros mil accidentes son objetos que huyen á la perspicacia del legislador y que la administracion vé y palpa, porque está mas cerca de las personas y de las cosas; y por tanto no conviene retirar absolutamente al poder ejecutivo la facultad de interpretar, dejando á la ley convertida en un lecho de Procusto á cuyas invariables dimensiones se ajusten, de grado ó por fuerza, los intereses de todos.

**72.**—Algunas veces el legislador reconoce como insuficiente esta delegacion ordinaria y reviste al poder ejecutivo con mas extensas facultades para interpretar la ley, por medio de una delegacion extraordinaria; y en tal caso deben aparecer claros y perfectamente definidos los límites de esta especie de voto de confianza. Cuando es la delegacion ordinaria, la facultad interpretativa no debe salir del ancho círculo descrito por el espíritu constitucional, que es atribuir al poder ejecutivo la autoridad bastante para satisfacer las necesidades de la administracion.

**73.**—La potestad de juzgar ó aplicar la ley á las cuestiones de interés privado reside en el cuerpo de la magistratura ó en los tribunales del órden judicial.

La administracion de la justicia requiere una organizacion distinta y separada del poder administrativo. La independencia del poder judicial está consagrada en la Constitucion que declara á los jueces inamovibles (1).

La justicia se administra en nombre del Rey (2) á quien corresponde asímismo cuidar de que se administre pronta y cumplidamente en todo el reino (3); y como en la corona «reside la potestad de hacer ejecutar las leyes, y su autoridad se extiende á cuanto conduce á la conservacion del órden público en lo interior, y á la seguridad del estado en lo exte-

(1) Art. 69.
(2) Art. 71.
(3) Art. 45, §. 2.°

rior (1),» se infiere claramente del testo constitucional que el Rey es gefe supremo del poder ejecutivo; es decir, superior comun de todas las autoridades, así del órden administrativo como del judicial. En este concepto dirime las competencias tanto de jurisdiccion, cuanto de atribuciones. El Rey modera, pues, la accion de ambos poderes que no son rivales, sino independientes, y los contiene dentro de los límites de su respectiva esfera legal.

Esta recíproca independencia sería quebrantada:

I. Si alguna autoridad del órden administrativo ó judicial mandase en materias reservadas á las del otro órden.

II. Si impidiese, coartase ó falsease la ejecucion de los actos emanados de cualquiera autoridad del órden distinto.

III. Si las autoridades judiciales pudiesen atraer á su tribunal y sentenciar á los agentes administrativos y viceversa.

Cuando los límites entre unas y otras atribuciones fueren oscuros, á la administracion y no á la justicia corresponde definirlos, segun se demostrará en el tratado de la competencia.

74.—Del principio constitucional de la division é independencia recíproca de los poderes judicial y administrativo, se sigue que cada uno es soberano en su línea, y que por consiguiente ninguno puede reformar las providencias del otro, ni desobedecerlas, ni negar el auxilio de su autoridad á la autoridad de distinto órden, en caso de contravencion á sus mandatos.

Dedúcese igualmente del principio establecido que ningun juez puede arrogarse atribuciones propias de las autoridades administrativas, ni impedir á estas el ejercicio legítimo de las suyas, so pena de suspension; así como ningun empleado del órden administrativo puede arrogarse atribuciones judiciales ó impedir la ejecucion de una providencia ó decision dictada por juez competente, bajo igual pena (2).

75.—Este cambio de servicios y este mútuo respeto en-

(1) Art. 43.
(2) Art. 299 del Código penal.

tre ambos poderes, constituyen á la justicia en auxiliar de la administracion, y hacen á la administracion aliada natural de la justicia. El poder judicial presta apoyo al administrativo, cuando juzga de las contravenciones á los preceptos que emanan de una autoridad á quien corresponde velar por la ejecucion de las leyes de interés público. El deber de los tribunales ordinarios en casos semejantes se cifra en aplicar estrictamente la disposicion administrativa, sin pararse á examinar ni su conveniencia ni su justicia.

**76.**—Mas si la disposicion administrativa no fuere dictada legalmente, es decir, en virtud del *ejercicio legítimo* de las atribuciones propias de las autoridades administrativas, el juez ó el tribunal ordinario no está obligado, ni debe dar cumplimiento á un acto que la ley castiga como un delito denominado en el Código penal *usurpacion de atribuciones* (1).

Esta legislacion está muy conforme con los principios constitucionales y es adecuada al intento de proteger el derecho de los particulares contra cualesquiera abusos del poder administrativo.

El juez al aplicar una disposicion de dicho poder no procede como delegado de la autoridad que la dictó, sino como depositario del tesoro de la justicia que la ley le confía, para que la dispense con imparcialidad. No existe, pues, un deber de ciega obediencia que le obligue á cerrar los ojos sobre la legalidad ó ilegalidad de los mandatos de la administracion; por el contrario, existe una obligacion sagrada de inquirir si tiene ó no fuerza obligatoria el precepto en cuestion, y de reusar su cumplimiento, cuando adolece de tales vicios, que anulen el acto emanado de una autoridad á quien no corresponde el *ejercicio legítimo* de las atribuciones necesarias para dictarlo.

No se entienda por eso que el poder judicial conoce de actos administrativos y usurpa prerogativas agenas á su autoridad. El juez ó tribunal, negándose á la aplicacion de

(1) Título VIII, cap. X.

un mandato administrativo, ni reforma ni desobedece ninguna providencia de la administracion; únicamente le reusa su concurso, absteniéndose sin embargo de prejuzgar cuestiones que no son de su competencia; y si acaso entorpece la accion administrativa, es en un caso particular, siendo requerido y en nombre de un testo expreso de la ley. El poder judicial, limitando de esta suerte el poder administrativo, ofrece una garantía mas al ciudadano cuyos derechos no podrán ser conculcados fácilmente por ninguna administracion, aun la mas centralizada, cuando una magistratura independiente los protege y los ampara.

**77.**—Así como los jueces y tribunales ordinarios tienen jurisdiccion para declarar el sentido de una ley, no siendo por via de autoridad, así tambien la tienen para interpretar las disposiciones administrativas, si la interpretacion fuere puramente doctrinal. No se trata entonces de pronunciar nuevas palabras que revelen el espíritu del legislador, ni declarar por punto general el sentido de tal ley oscura: trátase de aplicar una disposicion existente á un caso particular, con ocasion de un litigio y empleando las formas jurídicas, todo lo que pertenece al oficio del juez, pues sin esta facultad sería imposible administrar justicia.

Si jurisdiccion es potestad para conocer de los asuntos civiles y criminales y decidirlos ó sentenciarlos con arreglo á las leyes, siendo la contravencion á las disposiciones administrativas ya un delito, ya una falta, al juez ordinario corresponde castigar el desacato á la autoridad, y por consiguiente comparar el hecho punible con la providencia violada. Esta comparacion es algo mas que una sencilla aplicacion del acto administrativo al caso dado; es una interpretacion doctrinal del precepto infringido, sin la cual no puede pronunciarse sentencia absolutoria ó condenatoria, porque no hay juicio formado acerca de la inocencia ó culpabilidad del presunto reo. Y puesto que la interpretacion doctrinal de los actos administrativos es necesaria para castigar sus infracciones, á los jueces y tribunales del fuero comun debe corresponder este derecho, porque *cui jurisdictio data est, ea*

*quoque concessa esse videntur, sine quibus jurisdictio explicari non potest.*

Esta doctrina se funda, no solo en una recta interpretacion de las leyes de competencia, sino en el artículo 66 de la Constitucion de cuyo contesto literal se infiere que «á los tribunales y juzgados pertenece exclusivamente la facultad de aplicar las leyes en los juicios civiles y criminales.» Si la administracion ejerce alguna vez el derecho de imponer penas pecuniarias ó corporales, débese á una delegacion especial del poder legislativo que para robustecer la accion del poder administrativo le confiere facultades coercitivas y le reviste de una jurisdiccion escepcional y limitada por tanto á los casos expresamente señalados en la ley.

Admitiendo una doctrina mas laxa, quedaba abierta de par en par la puerta para que la administracion revindicase el derecho de interpretar sus actos en cualquier período del juicio; y esta interpretacion posterior al desacato á su autoridad, imprimiría al acto un odioso carácter de precepto retroactivo. Entonces tambien pudiera suceder que una jurisdiccion escepcional, cual es la administrativa, se extendiese tanto, que al fin se subrogase en lugar de la ordinaria, apoderándose por medios indirectos del conocimiento de las contravenciones indicadas, suspendiendo los trámites, influyendo en las sentencias, y en fin paralizando ó dirigiendo el curso de la justicia, con lo cual se arrogaría la administracion facultades propias de los tribunales y llegarían á ser ilusorias las garantías que la Constitucion quiso otorgar al ciudadano en la division y recíproca independencia de los poderes.

**78.**—Mas cuando la interpretacion de los actos administrativos no es judicial, sino auténtica ó se hace por via de autoridad, no son los tribunales ordinarios, sino la administracion misma, el poder competente para declarar las palabras y exponer el espíritu de la ley. Una declaracion semejante equivale á una providencia nueva; y si el poder administrativo ha de conservar intactas sus prerogativas, apoyado en los artículos 42 y 43 de la Constitucion, no debe

consentir en el despojo de tales facultades que sin ellas quedase mutilada su autoridad, sancionando la irresponsabilidad de sus propios actos, ó sometiéndose á la responsabilidad de los agenos.

# CAPÍTULO III.

## Del poder administrativo.

79.—Análisis del derecho administrativo.
80.—Sugeto de la administracion.
81.—Objeto.
82.—Resultado.
83.—Poder administrativo.
84.—Sus divisiones.
85.—Poder administrativo *civil* y *militar*.
86.—*Interior* y *exterior*.
87.—*General* y *local*.
88.—*Activo* y *contencioso*.
89.—Actos de administracion pura.
90.—Actos de administracion contenciosa.
91.—Su diferencia.
92.—*Activo* y *deliberante*.
93.—Cuerpos consultivos de la administracion.

—

**79.**—En el estudio del derecho administrativo importa considerar tres hechos que, aunque de orígen comun, son de naturaleza muy distinta, á saber, el *sugeto*, el *objeto* y un *resultado*.

**80.**—El sugeto, ó la *administracion sugetiva*, estudia el número, distribucion y atribuciones de las diferentes autoridades á quienes compete la ejecucion de las leyes de interés comun, y es el instrumento de la accion administrativa.

**81.**—El objeto, ó la *administracion objetiva*, declara las personas y las cosas en que recae ó debe recaer el ejercicio de la potestad administrativa, las cuales forman la materia de su accion.

**82.**—El resultado es el producto de la accion de administrar ó el acto administrativo.

**83.**—*Poder administrativo* equivale á administracion sugetiva: comprende todas las facultades inherentes al poder ejecutivo, menos las concernientes al órden político y al ju-

dicial: está subordinado á la ley y es paralelo de la política y de la justicia.

84.—El poder administrativo se divide en civil y militar, en interior y exterior, en general y local, en activo y contencioso, en activo y consultivo ó deliberante.

85.—El poder administrativo *civil* abraza los intereses todos de la sociedad, escepto los relativos á la organizacion, distribucion y empleo de las fuerzas del ejército y armada que son de competencia exclusiva de las autoridades *militares*. Esta division se funda en que, habiendo llegado á ser la guerra un arte, el despacho de los negocios propios de la milicia y el mando inmediato de los ejércitos requieren estudios profesionales y una experiencia tal, que solo puede encontrarse en quienes han abrazado y seguido la carrera especial de las armas.

86.—El poder administrativo *interior* vela por la conservacion del órden público dentro del estado, procura la perfeccion de sus miembros y promueve el desarrollo de todos los elementos de riqueza y bienestar que la nacion encierra. El *exterior* dirige las relaciones internacionales y cuida de la seguridad del estado amenazada ó comprometida por pueblos extraños. Esta division se funda en el art. 43 de la Constitucion.

87.—El poder administrativo *general* ocupa el centro del estado, y desde allí abarca con su mirada todo el horizonte de la sociedad y ejerce su actividad en cuanto comprende el territorio nacional. El *local* es una derivacion del poder central, y su autoridad está circunscrita á los casos de importancia subalterna, y encerrada dentro de los límites mas ó menos estrechos de una fraccion regular de aquel territorio.

88.—El poder administrativo es tambien *activo* ó *contencioso* segun que unas veces ejerce *actos de imperio* y otras *actos de jurisdiccion*. Son actos de imperio las providencias dictadas por el poder administrativo en uso de su *potestad discrecional*, para la ejecucion de las leyes.

Mas al ejercer estas atribuciones de *puro mando* con respecto á los intereses ya generales, ya particulares, puede

suscitar reclamaciones que debe escuchar y decidir. En tal caso cambia la naturaleza de sus actos, porque si antes de la oposicion se manifestaba en forma de *accion*, despues aparece en forma de *juicio*.

El poder administrativo, pues, hállase revestido del *mero y misto imperio*: de aquel, porque tiene *potestad*; de este, porque tiene jurisdiccion. La potestad sola constituye la *administracion pura*; la potestad con la jurisdiccion constituyen la administracion contenciosa (1).

**89.**—El poder administrativo, ejerciendo actos de administracion pura, emplea una *accion directa*, camina inmediatamente á su objeto, consulta la utilidad pública, provee á los varios servicios y obra espontáneamente, sin haber sido provocada, ó acaso pidiéndosele auxilio. Entonces puede ser:

I. «*Órgano de comprobacion* para buscar, recoger y trasmitir las luces, para inspeccionar, confrontar y apreciar los datos é informes y hacer declaraciones auténticas.»

II. «*Instrumento de operaciones* puramente materiales que maneja los bienes y propiedades comunes, adquiere y enagena, ejecuta obras públicas, las repara y entretiene, ejerce acciones activas ó pasivas, sosteniendo litigios, percibe las rentas públicas y paga los gastos, haciendo las correspondientes liquidaciones.»

III. «*Fuerza moral* con cierto poder, aunque sin rigorosa autoridad, que goza de la prerogativa indeterminada y eminentemente benéfica de fomentar instruyendo, animando, recompensando, asistiendo, protegiendo y socorriendo á los individuos; y de vigilar, autorizar y dirigir á las corporaciones prestándoles su apoyo tutelar.»

IV. «*Autoridad positiva* que manda en nombre del procomunal unas veces en lo que concierne á las cosas, como cuando por la declaracion de utilidad pública somete á ciertas servidumbres la propiedad, y otras en lo tocante á las

(1) Usamos aquí la palabra *administracion* como sinónima de poder administrativo y por no separarnos del lenguaje recibido, no obstante que es anfibológica.

personas, procurando en servicio de la sociedad el cumplimiento de las leyes y la obediencia de los agentes administrativos, ó de los contratistas de la administracion ó de los individuos particulares (1).»

**90.**—El poder administrativo, en los actos de administracion contenciosa, ejerce una verdadera jurisdiccion, porque posee la facultad de aplicar las leyes ventilando derechos y pronunciando *decisiones*.

**91.**—Los actos de administracion pura son imperativos como las mismas leyes cuya ejecucion preparan; son la amplificacion del pensamiento del legislador y tienen el carácter de leyes secundarias.

Los actos de administracion contenciosa tambien son obligatorios, aunque unas veces solo entre particulares á manera de una sentencia judicial, y otras llevan impreso el sello y tienen la fuerza de preceptos generales.

**92.**—El poder administrativo ejerce además actos de administracion *activa*, á diferencia de los actos de administracion puramente *consultiva ó deliberante*. Los primeros tienen por objeto ejecutar: los segundos ilustrar tan solo á las autoridades encargadas de la ejecucion.

**93.**—No obstante que el ministerio principal del poder administrativo es ejecutar y no discutir, casos se ofrecen árduos, ó negocios de tal entidad, ó tan enlazados con la vida local á cuyos minuciosos pormenores no puede descender la administracion, que la ley ha querido sábiamente no encomendar su resolucion, *sin una deliberacion prévia*, á una autoridad sola. De ahí nace que la administracion central, lo mismo que cada autoridad á ella subordinada, aparezca siempre asistida de un *consejo* ó *cuerpo puramente consultivo* que, sin debilitar su accion ni servir de escudo á su responsabilidad, ilustran al poder con sus conocimientos facultativos ó locales; es decir, con un saber especial que en vano se buscaria fuera de aquel recinto.

Este doble mecanismo produce un movimiento complejo

(1) De la administracion pública con relacion á España, por don A. Olivan.

ó una accion paralela, y dá origen á la division de los actos administrativos arriba establecida, cuyas inmediatas aplicaciones se descubrirán en los capítulos siguientes.

# CAPÍTULO IV.

## De la division territorial.

94.—Extension del poder administrativo.
95.—Territorio nacional.
96.—El territorio, condicion de toda existencia social.
97.—Enagenaciones ó desmembraciones de territorio.
98.—Importancia de toda division territorial.
99.—Su dificultad.
100.—Reglas generales.
101.—*Uniformidad.*
102.—*Igualdad.*
103.—Medios de comprobarla.
104.—Superficie.
105.—Poblacion.
106.—Riqueza.
107.—Consecuencia de su exámen.
108.—*Proporcion.*
109.—*Confines.*
110.—*Capitales.*
111.—Territorio español.
112.—Historia de nuestra division territorial.
113.—Division civil de España en provincias.
114.—Subdivision en distritos y términos municipales.
115.—Division politica.
116.—Judicial.
117.—Fiscal.
118.—Literaria.
119.—De obras públicas.
120.—Militar.
121.—De marina.
122.—Eclesiástica.
123.—Qué autoridad es la competente para establecer ó alterar la division territorial?
124.—Carácter de las unidades de territorio llamadas *provincias* y *ayuntamientos.*
125.—Carácter de las unidades llamadas *distritos.*
126.—El gobierno es incompetente para alterar los límites de las provincias.
127.—Creacion de nuevos ayuntamientos y supresion de los antiguos.
128.—Agregaciones y segregaciones de pueblos ó territorio habitado.
129.—Importancia suma de estos actos.
130.—Rectificacion de límites.
131.—Indole de esta operacion administrativa.
132.—Autoridades competentes para declarar los límites provinciales y municipales
133.—Apeo ó deslinde de territorio.

---

**94.**—El derecho administrativo español es la ciencia misma de la administracion aplicada á nuestra patria: debemos, pues, empezar su estudio describiendo el círculo de la accion propia del poder administrativo en el reino de España.

**95.**—Todas las naciones poseen en comun una extension

determinada de tierras en cuya propiedad colectiva están enclavadas las propiedades de las provincias, de los pueblos, de las familias y de los individuos. Esta propiedad colectiva á la cual llaman territorio nacional, es anterior á la propiedad privada, porque la idea de aquella nació entre los pueblos cazadores, y la necesidad posterior del cultivo produjo ésta, pasando el hombre de la vida errante á la vida sedentaria, de la caza á la agricultura. Hay todavia pueblos salvages que desconocen la propiedad particular, y mueven guerras á otras tribus vecinas por violaciones de territorio.

96.—El territorio es tan inseparable de la nacion, como son inseparables del hombre sus medios de existencia. Un pueblo á quien se arrebatase su territorio, perderia tambien su nacionalidad, ó quizás sería exterminado. El único pueblo del mundo que carezca de territorio nacional es el hebreo, cuya dispersion y vida errante impiden la obediencia á unas mismas leyes, la constitucion de un gobierno, y en suma, la formacion de un cuerpo moral.

El ciudadano dentro del territorio nacional, vive como el hombre privado en la casa que habita y en el campo que cultiva: fuera de él es un extraño tolerado ó tal vez protegido, pero nunca considerado como miembro de la gran familia llamada nacion. El gobierno de su patria no le sigue fuera del territorio, porque al tocar sus confines se extingue la fuerza de las leyes y muere el poder de la administracion.

El poder administrativo viene á ser, pues, un poder esencialmente doméstico, mas inherente al territorio de la nacion, que á sus moradores. Si hay ciertas leyes, como las relativas al estado y capacidad de las personas que tal vez siguen al ciudadano en tierra extranjera y por eso las llaman personales; débese á las convenciones y tratados celebrados entre los gobiernos que constituyen el derecho internacional: son leyes puramente positivas que pueden no existir sin que la equidad se resienta, ni se ofenda la justicia.

97.—La legislacion de todos los pueblos cultos dá suma importancia á los actos que pueden producir la desmembracion del territorio nacional, ó la segregacion de alguna de

sus partes. Segun un artículo constitucional necesita el Rey estar autorizado por una ley especial para enagenar, ceder ó permutar cualquiera porcion del territorio español (1).

**98.**—La primera condicion de un buen sistema administrativo es una acertada division territorial, ó la distribucion de la esfera comun de la accion administrativa en cierto número de esferas particulares que juntas se muevan en armonía y en virtud de un solo impulso. Si ha de reinar el órden en la administracion, si su vigilancia ha de ser constante, infatigable su actividad y su omnipresencia posible, es fuerza repartir los cuidados de tal forma, que toda la administracion corresponda á todo el territorio y una fraccion á cada fraccion. Clasificar las funciones administrativas por servicios y por distritos, es aplicar el método á la administracion y simplificar su mecanismo, señalando á cada autoridad el círculo de su poder y los límites de su jurisdiccion.

**99.**—Una division territorial es obra difícil, porque hay que consultar principios é intereses y necesidades muy divergentes. La administracion debe oir, antes de dictarla, el consejo de personas experimentadas en varios ramos del servicio público y entendidas en geodésia, porque hay que fijar la vista alternativamente en la sociedad y en la naturaleza.

**100.**—Expondremos las reglas que conviene tenga la administracion presente al introducir ó reformar la division del territorio; no porque sean las únicas, sino por considerarlas como principales.

**101.**— I. *La division territorial debe ser uniforme.*—La igualdad que debe presidir al repartimiento de los derechos y deberes sociales entre todos los ciudadanos, así como la sencillez y celeridad de la accion administrativa exigen la adopcion de un sistema de division territorial aplicable á toda la superficie de la nacion, sin escepcion ni privilegios. El mayor bien de la centralizacion administrativa fue y será debilitar, sin extinguir, la vida local, sustituyendo á este egoismo colectivo un sentimiento mas puro y expansivo en el

(1) Art. 46.

amor de la patria. Una division territorial fundada en el reconocimiento de antiguos fueros, en las tradiciones de independencia remota, ó en inveteradas y abusivas costumbres, no satisfaria las exigencias de la política, ni las necesidades de la administracion, y seria un anacronismo en estos tiempos en que las ideas mas propenden á la fusion de los sentimientos de nacionalidad, que á fomentar las ya olvidadas pretensiones de aislamiento con sus tendencias siempre hostiles.

No solo conviene aplicar la regla de la uniformidad á todas las fracciones del mismo territorio subordinadas á la administracion civil, sino que debe extenderse á todos los servicios públicos; de suerte que la administracion fiscal, la militar, la eclesiástica, y cuantas otras pudieran imaginarse, se ajusten á una sola division territorial.

**102.**— II. *Los términos deben ser iguales.*—No es decir que la distribucion del territorio en fracciones se haga con igualdad matemática, sino con aquella exactitud prudencial que la administracion consulta en todos sus actos. Un territorio dividido en círculos desiguales forzosamente estaria mal administrado, porque unos serian demasiado grandes y otros demasiado pequeños.

**103.**—Mas ¿qué principio deberá adoptarse para medir cada fraccion de territorio? Tres se ofrecen, á saber: la superficie, la poblacion, la riqueza.

**104.**—La *superficie* no es una medida aceptable, porque los deberes de la administracion no se multiplican segun que el territorio se dilata, sino conforme crecen las necesidades sociales.

Adoptando este sistema habria términos excesivamente laboriosos y poblados, y otros incultos y casi desiertos, y la accion administrativa distribuida con igualdad aparente, estaria en realidad desigualmente repartida. La administracion no guardaria proporcion en sus miembros, ni en sus fuerzas equilibrio.

**105.**—La *poblacion* tampoco es una base conveniente, pues el poder administrativo no atiende tan solo á las personas, sino además á las cosas. Hay razones naturales y eco-

nómicas que deben tomarse muy en cuenta al dividir el territorio nacional en círculos administrativos. Un rio invadeable, una montaña inaccesible, son un límite que la naturaleza opone á la comunicacion de los hombres, y por consiguiente á la autoridad de un gefe local.

Las condiciones económicas establecen tambien diferencias esenciales en cuanto al carácter y extension de la administracion para con los pueblos. En donde predomina la industria, la poblacion está aglomerada, las relaciones de los habitantes son mas extensas y complicadas, el comercio es activo, la circulacion rápida y las instituciones de crédito muy frecuentes. Allí hay mas actividad social, y por tanto se requiere que la accion administrativa obre de mas cerca y abarque menos territorio. En donde prepondera la agricultura, la poblacion se halla dispersa, su carácter es pacífico, el tráfico escaso, lenta la circulacion y el crédito adquiere muy poco desarrollo. Allí hay menos actividad social; y como bastan menos fuerzas, la administracion puede colocarse en centros mas remotos.

Una division territorial fundada en la igualdad de poblacion, adoleceria de un gravísimo inconveniente, cual sería descansar sobre una base incierta y movible en sumo grado. La autoridad de cada agente administrativo creceria ó menguaria al tenor del movimiento ascendente ó descendente de la poblacion; y tanta inmovilidad se hiciera insoportable á la administracion que necesita sujetar á reglas fijas su poder, y señalar límites ciertos á cada jurisdiccion. Los administrados, por otra parte, vivirian en perpétua incertidumbre acerca de la autoridad de quien debieran depender y del pueblo al cual pudieran agregarlas, como á su nueva capital. Esta movilidad continua, apagando todo sentimiento de amor local y destruyendo toda comunidad de intereses, extinguiría aquella vida propia que los pueblos deben tener dentro de la existencia social.

**100.**—La *riqueza* no es tampoco un signo de la igualdad de necesidades sociales, por cuya razon no debe ser adoptada como base única de la division territorial. Esta base es in-

cierta como la poblacion, y variable como las condiciones económicas de los pueblos.

Si el catastro fuese el signo de la riqueza, la division territorial seria una tarea inmensa por la extension de sus trabajos y por su excesivo coste. Una vez arreglada, todavía quedará sujeta á tantas alteraciones como rectificaciones se hiciesen en la operacion catastral.

Si la cuota de las contribuciones directas fuese el dato preferido, caducaba la base de la riqueza, excluyendo del cálculo los impuestos indirectos que en los pueblos industriales, es decir, en los mas ricos, componen el mayor número. La administracion, por otro lado, cuando quisiese introducir reformas en el sistema de imposicion ó repartimiento de las contribuciones, cejaria siempre ó las mas veces ante un obstáculo de tanta gravedad, como sería el trastorno de la division territorial establecida, resultando de aquí que las rentas públicas disminuyesen ó la proporcion del impuesto se quebrantase.

**107.**—La consecuencia de este exámen es que importa no admitir la superficie, ni la poblacion, ni la riqueza, como bases únicas de una perfecta ó por lo menos aceptable division territorial. Todas tres suministran datos importantísimos cuya influencia exclusiva debe repelerse, pero cuyo concurso simultáneo conviene aprovechar para la solucion de este interesante problema de administracion pública.

**108.**— III. *Los términos deben ser medianos.* Muy grandes, la administracion estaria lejos de los administrados, no veria sus necesidades y su accion llegaria floja y lánguida á los extremos. Muy pequeños, la administracion intervendria en negocios mínimos cayendo en el vicio de la impertinencia, sería costosa y su accion pecaria tambien de torpe y lenta, defectos necesarios cuando el mecanismo administrativo se complica con la intromision de ruedas inútiles.

Aunque es difícil dictar á este propósito una regla fija, se presume que en un estado de cinco á diez mil leguas cuadradas de superficie, y con una poblacion entre cinco y diez millones de habitantes, como son los estados medios de Eu-

ropa, pudiera dividirse en grandes distritos de á cien mil habitantes en un territorio de cien leguas cuadradas, y estos términos subdividirse en círculos de á cinco mil habitantes en una extension de cinco leguas tambien cuadradas. Esta division, fundada tan solo en las bases de superficie y poblacion, deberia ser modificada, sin embargo, por el influjo de la tercera ó la riqueza.

**109.**— IV. *Los límites deben favorecer la unidad administrativa.*—De modo que en una nueva division territorial no conviene consultar sino las necesidades presentes de la sociedad, dando de mano á las pretensiones fundadas en el espíritu de aislamiento y de independencia local que antes pudiera predominar en cada fraccion del territorio. Si alguna vez se transige con estos sentimientos, es porque se prefiere á combatirlos con violencia, el método mas suave de extirparlos con lentitud. La máxima que recomienda erigir una administracion centralizada, si puede ser relativa con respecto á sus aplicaciones, en cuanto al fondo es absoluta; y por eso una buena division territorial deberá absorber todas las existencias colectivas, confundiendo los límites de los antiguos estados, y dejándoles tan solo el goce de los derechos anejos á una vida local, subordinada al interés de la unidad política y al principio de la centralizacion. Cualquier otro sistema pudiera convenir á un estado federal, pero sería impropio de un pueblo que aspirase á formar un todo y á ser regido por un gobierno unitario.

**110.**— V. *Las capitales deben fijarse en los centros de actividad social.*—Es seguramente muy de apetecer que el centro de actividad coincida con el centro del territorio; mas siendo distintos, el foco de la accion administrativa debe colocarse, no en un punto matemático, sino en un punto, por decirlo así, extratégico, para atender desde allí á todas las necesidades públicas, dar impulso á todos los movimientos y dirigir el servicio en todos los ramos.

Las ciudades capitales, antes de obtener este título ó preeminencia de la ley, descuellan ya entre los pueblos inmediatos. Allí tienen su asiento el saber, la grande fabrica-

cion y el grande comercio del territorio contiguo: de allí parten las carreteras y allí terminan; los rios y canales enlazan tambien á estas ciudades con las villas y lugares que les rodean, y su poblacion ejerce un influjo moral, y acaso un verdadero predominio, sobre los habitantes del campo y de los pueblos circunvecinos. Apoderada la administracion de esta llave, gobierna el territorio anejo con facilidad, porque á donde no alcanza su mano, llegan pronto las órdenes que comunica desde el punto de su residencia.

**111.**—El territorio español se compone de la Península é Islas adyacentes, y los preciosos restos de los dominios de Ultramar. De estos no hablarémos, porque como nuestro régimen colonial constituye una legislacion escepcional, que llaman de Indias, fundada en la especialidad de los intereses que allí prevalecen, forma tambien un estudio aparte. La Constitucion declara que las provincias de Ultramar serán gobernadas por leyes especiales (1).

**112.**—El territorio de la Península é Islas adyacentes estuvo muy desigualmente dividido hasta nuestros dias, conservándose aun los límites señalados por las antiguas nacionalidades y hasta sus mismas denominaciones de reinos, principados y señoríos. Despues de la incorporacion de las dos coronas de Aragon y Castilla era preciso adoptar prontamente una nueva division territorial que consolidase la grande obra del redondeamiento de la península española; mas sea que el gobierno hubiese entrevisto obstáculos insuperables en la obstinada resistencia de los estados antiguos á cambiar de nombres, de confines y de leyes, ó que desconociese la urgente necesidad de tal reforma, es lo cierto que hasta fines del siglo pasado no se pensó sériamente en ella. Aun entonces los trabajos caminaron con lentitud, y si produjeron algun resultado de utilidad incontestable para el efecto de reunir datos estadísticos, fueron de todo punto estériles en cuanto al intento de dividir el territorio.

Las córtes de 1822 hicieron la primera division territo-

(1) Art. 80.

rial fundada en los principios y capáz de satisfacer las necesidades de la administracion; pero su obra vino á tierra al espirar el breve período constitucional que la produjo. Desde entonces no se hizo innovacion alguna hasta una época reciente y muy señalada en la historia de nuestro derecho administrativo por grandes novedades é importantes reformas.

El real decreto que establece el derecho vigente en la materia, planteando la division civil del territorio «como base de la administracion interior y medio para obtener los beneficios que el gobierno meditaba hacer á los pueblos,» es una de las leyes que anunciaron la regeneracion política y administrativa de España (1).

**118.**—Segun el citado decreto el territorio español de la Península é Islas adyacentes se divide en cuarenta y nueve provincias que toman el nombre de sus capitales, escepto las de Navarra, Alava, Guipúzcoa y Vizcaya que conservan sus antiguas denominaciones (2). El gobierno quiso sin duda no herir con esta reforma á los pueblos mas susceptibles por su amor provincial y mas apegados á sus tradiciones; pero una experiencia harto cruel enseñó lo inútil de semejante cautela.

En dicha ley se fijan los límites de cada provincia, entendiéndose que si un pueblo situado á la extremidad de una provincia tiene una parte de su territorio dentro de los confines de la contigua, este territorio pertenece á la provincia donde se hallare sito el pueblo, aun cuando la línea divisoria los separe en la apariencia (3).

La division sobredicha no se ha establecido con ánimo de limitarla al órden administrativo, sino para que se arreglasen tambien á ella las demarcaciones militares, judiciales y de hacienda (4) segun asi se verificó en lo sucesivo.

(1) Expedido en 30 de noviembre de 1833.
(2) Art. 1.°
(3) Art. 3.
(4) Art. 4.

**114.**—Las grandes demarcaciones territoriales llamadas *provincias* están subdivididas en círculos administrativos ó *distritos* (1). El gobierno, al introducir esta subdivision territorial, hizo uso de la autorizacion que le concede la ley para el gobierno de las provincias (2), segun la cual puede establecer en aquellas en que lo juzgue necesario uno ó mas gefes políticos subalternos, quienes ejercen en sus respectivos distritos, bajo la dependencia del gefe político superior, las atribuciones señaladas á esta autoridad, pero con las modificaciones que el gobierno determina (3); y como no es posible introducir ninguna autoridad nueva sin señalarle el puesto que debe ocupar entre las antiguas, ya por razon de su recíproca dependencia, y ya en cuanto al territorio sujeto á su mando, de ahí ha procedido esta subdivision accidental y variable á voluntad del gobierno.

Cada distrito comprende un número mayor ó menor de ayuntamientos; por manera que el territorio español se divide para el servicio general de la administracion, en *provincias*, *distritos* y *términos municipales*.

**115.**—Además de la division civil hay otras que se ajustan ó se acercan á esta fundamental, y cuyo objeto es regularizar ciertos ramos especiales del servicio público y son las siguientes:

I. La *política* que se propone facilitar y proteger el ejercicio del derecho de eleccion inherente á la cualidad de ciudadano activo.—El territorio se divide para este servicio en *distritos electorales* y en *secciones* de distrito (4).

**116.**— II. La *judicial* que tiende á dejar expedita la administracion de justicia.—La Península se divide en círculos de jurisdiccion que forman el *territorio de las audiencias* subdividido en *partidos judiciales* (5).

**117.**— III. La *fiscal* para regularizar la imposicion, repartimiento y cobranza de las rentas públicas.—El territorio

(1) Real decreto de 1.° de diciembre de 1847.
(2) Del 2 de abril de 1845.
(3) Art. 10.
(4) Ley electoral de 18 de marzo de 1846, arts. 36 y 38.
(5) Reales decretos de 26 de enero y 21 de abril de 1834.

se divide en *intendencias*, *administraciones de provincia* y *administraciones de partido* (1).

**118.**— IV. La que reclama el servicio de la *instruccion pública*, para cuyo buen desempeño se divide el territorio en *distritos universitarios*, siendo cabeza de cada uno la universidad respectiva (2).

**119.**— V. La que exige el servicio de las *obras públicas*, con respecto al cual se divide la Península en varios distritos y dos mas en las Islas adyacentes, á saber, Baleares y Canarias (3).

**120.**— VI. La que pide el servicio *militar*, en *capitanías generales*, *comandancias generales*, y en tantas comandancias de armas cuantos son los partidos judiciales, esceptuando las capitales de provincia ó puntos de residencia de un gobernador militar (4).

**121.**— VII. La relativa para el servicio de *marina* en departamentos, tercios y comandancias.

**122.**— VIII. Y en suma, la *eclesiástica*, segun la cual para la administracion del culto se divide el territorio español en *arzobispados*, *obispados*, *arciprestazgos y parroquias*.

**123.**—Sabida las divisiones administrativas del territorio español, importa fijar dos puntos muy interesantes en el derecho, á saber, quién puede establecerlas y modificarlas y á quién incumbe recónocer y declarar sus límites.

Antes de resolver esta cuestion es preciso asentar el principio que no hay verdadera division territorial sino la civil de dos grados (provincias y ayuntamientos), pues las otras, mas bien clasifican los servicios administrativos, que no desmembran el territorio, y por lo comun se avienen á la establecida para la administracion general, considerándola como el fundamento de todas.

(1) Real decreto de 15 de junio de 1845 para organizar la administracion de la hacienda pública, cap. II.
(2) Plan de estudios decretado en 8 de julio de 1847, art. 106.
(3) Real decreto de 1.º de julio de 1847.
(4) Reales decretos de 3 de setiembre de 1844, 18 de diciembre de 1847 y 1.º de agosto de 1841 y real órden de 4 de julio de 1846.

**124.**—Una provincia, un ayuntamiento son demarcaciones territoriales ó distritos administrativos; pero además tienen el carácter de *sociedad política*, unas veces, por cuanto constituyen una corporacion cuyos individuos ejercen colectivamente ciertos derechos políticos; y otras forman una *persona moral*, con propiedades y aprovechamientos comunes; cuya adquisicion, conservacion y trasmision son actos puramente civiles. Y como solo la ley puede crear ó abolir derechos y resolver las cuestiones tocantes al estado civil de las personas y á sus derechos de propiedad, de ahi nace que solo el poder legislativo sea competente para establecer una nueva division territorial, ó alterar la ya establecida.

**125.**—Pero los distritos son círculos administrativos que el gobierno introdujo y que puede reformar ó abolir, porque no son como las provincias y ayuntamientos sociedades políticas ni personas morales, ni tampoco llevan el sello de perpetuidad propio de los actos legislativos.

**126.**—La doctrina anterior es de rigorosa aplicacion con respecto á las provincias cuyos límites invariables dan estabilidad á la administracion, garantizan el ejercicio de los derechos políticos y trazan á cada autoridad judicial el círculo de su competencia.

**127.**—Mas no se aplica á los términos municipales con amplitud tanta que excluya toda escepcion legal. Como en estos casos pudieran agitarse cuestiones de resolucion perentoria ó moverse intereses de leve importancia, y el poder legislativo ni ejerce una accion contínua, ni puede descender á pormenores, el respeto á los principios junto con las necesidades de los pueblos, aconsejaban adoptar un temperamento medio, en virtud del cual se reservasen á la ley las reformas menos urgentes, y las apremiantes se cometiesen á la administracion.

Tal es el espíritu de nuestra legislacion administrativa en punto á la creacion de nuevos términos municipales. El gobierno está autorizado para introducir semejantes alteraciones en la division territorial, con dos condiciones: primera, si el distrito contiene cien vecinos, y segunda oyendo á la dipu-

tacion provincial (1). El silencio de la ley autoriza para afirmar que si la administracion puede introducir nuevos distritos municipales, carece de facultades para suprimir uno solo.

**128.**—Si el poder administrativo no tiene autoridad propia para crear ni suprimir distritos municipales, tampoco debe tenerla para reunir ó segregar pueblos ó secciones habitadas de un término municipal y trastornar los límites legales de sus respectivos territorios. Solo en virtud de una autorizacion especial puede alterar la obra del legislador, y está autorizacion se la concede al gobierno la ley citada, oyendo tambien á la diputacion provincial, y con las condiciones de verificarse la reunion á instancia de todos los interesados, y la segregacion á solicitud del que la intente y con audiencia de los demás (2).

**129.**—La reunion ó segregacion de pueblos es un acto en que debe brillar la prudencia suma de la administracion, porque afecta á las pasiones mas vivas y á los sentimientos mas delicados del hombre. Separarnos del pueblo que nos vió nacer, excluirnos de toda participacion en las propiedades de que fuimos siempre condueños, alejarnos del sepulcro donde descansan los huesos de nuestros mayores, son sacrificios dolorosos que la administracion reusará imponer, mientras un reconocido interés público no lo exijà con empeño.

**130.**—La rectificacion de los límites comunes á dos ó mas distritos territoriales es una operacion puramente administrativa. La administracion, en este caso, deja intactas las individualidades administrativas, pues ni crea, ni destruye derechos acerca de la propiedad ó aprovechamientos comunes, ni traslada personas de uno á otro territorio, ni señala nuevos confines á la jurisdiccion de cada autoridad judicial; sino que el acto se limita á declarar si ciertas porciones de territorio pertenecen, segun la ley, á tal ó cual provincia ó pueblo.

**131.**—Tal vez ocurran dudas fundadas acerca del verdadero carácter de esta operacion que si la administracion la vio-

(1) Ley de organizacion y atribuciones de los ayuntamientos, artículo 71.
(2) Art. 72.

lenta, puede degenerar en un acto inconstitucional, arrogándose el poder ejecutivo la facultad de reformar la division del territorio. Algunos publicistas pretendieron distinguir la rectificacion de límites del señalamiento de otros nuevos, por la circunstancia *de estar ó no habitado ó poblado* el terreno controvertido é incorporado. Mas semejante razon no satisface, porque ni es legal, ni está fundada en los principios de la ciencia, segun los cuales la division administrativa mas se funda en la idea de distribuir en círculos el territorio, que en la de clasificar por grupos las personas. Añádase á lo dicho otra razon decisiva, á saber, que variando los confines del territorio, se trastornan los límites señalados por la ley á la competencia judicial, y se verá claro cuán fútil es aquella distincion y cuán débil aquella base.

La operacion de rectificar los límites debe ser en el hecho, como es en el derecho, un acto interpretativo de la ley de division territorial; por consiguiente parece opinion mas cuerda que la administracion se atenga á la letra y al espíritu del testo del cual se desviará muy poco, prolongando la línea divisoria por el espacio oscuro, de suerte que una entre sí ámbos extremos conocidos por medio de una recta. Si hay obstáculos naturales á esta direccion, será prudente colegir que los límites de la naturaleza son tambien los límites de la ley.

**122.**—Solo al Rey corresponde declarar los límites provinciales, porque solo en él reside la plenitud del poder administrativo y la superioridad comun necesaria para terminar las diferencias y dirimir las cuestiones pendientes entre dos gefes políticos iguales en autoridad, como representante cada cual de su respectiva provincia. Mas cada gefe político en su territorio es competente para declarar los límites de los distritos y ayuntamientos comprendidos en él, porque siendo esta operacion un acto administrativo, entra en el número de sus atribuciones, como autoridad nombrada por el Rey para el gobierno de las provincias.

**123.**—La operacion de señalar los límites legales de una provincia ó ayuntamiento es muy distinta del *apeo ó deslinde* de sus territorios, porque aquella es un acto administrativo y

esta un acto de ejecucion. En el primer caso la administracion procede dentro de la ley y guiada por consideraciones de interés público con cierto grado de arbitrariedad; y en el segundo no se trata sino de dar rigoroso cumplimiento á la decision de la autoridad administrativa, obedeciendo sus mandatos, sujetándose á sus instrucciones y sometiendo el resultado de estos trabajos facultativos á su censura ó aprobacion.

Las restantes divisiones territoriales ya dijimos que no tienen la importancia ni la estabilidad que la civil ó administrativa. Hay dos sin embargo dignas de mencion, aunque agenas de nuestro exámen, porque nos llevaria al estudio de materias que no caben en los límites de esta obra: la judicial, y la eclesiástica.

La primera está enlazada con las leyes relativas á la organizacion de los tribunales y á la competencia judicial, y por tanto debe ser objeto de un acto legislativo.

La segunda pertenece á la clase de las materias mistas, ó es asunto propio de la jurisdiccion espiritual y temporal á un mismo tiempo. Sería de apetecer que las provincias civiles fuesen tambien provincias eclesiásticas, y esperamos que el gobierno, de acuerdo con el gefe de la Iglesia (cual cumple en una nacion católica), procurará se rectifiquen los límites estraños é irregulares de nuestras diócesis, ajustando todo lo posible su territorio al de los grandes círculos administrativos, y colocando una silla episcopal en la ciudad donde residiere la autoridad superior de aquella demarcacion. Los intereses religiosos y los terrenales reclaman con urgencia esta reforma, en la cual deben resplandecer la perfecta concordia de las dos potestades que se dividen el imperio del mundo, rigiendo una la opinion y otra gobernando las conciencias (1).

(1) La primera base de la ley que autoriza al gobierno para que, de acuerdo con la Santa Sede verifique el arreglo general del clero es, «establecer una circunscripcion de diócesis que se acomode, en cuanto sea posible, á la mayor utilidad y conveniencia de la Iglesia y del Estado, procurando la armonía correspondiente en el número de las sillas metropolitanas y sufragáneas.» Ley de 8 de mayo de 1849.

# LIBRO TERCERO.

DE LA ORGANIZACION
Y ATRIBUCIONES DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS.

## TITULO I.

DE LAS AUTORIDADES ACTIVAS.

### SECCION PRIMERA.

**Autoridades centrales.**

## CAPÍTULO I.

### De la organizacion administrativa en general.

134.—Organizacion administrativa.
135.—Gerarquía administrativa.
136.—Sus caractéres.
137.—*Uniformidad.*
138.—Régimen especial de las provincias Vascongadas.
139.—*Subordinacion.*
140.—Deber de obediencia.
141.—La obediencia gerárquica es una obediencia pasiva?
142.—Leyes conservadoras de la subordinacion gerárquica.
143.—Amovilidad de las autoridades y agentes administrativos.
144.—Suspension, enmienda y revocacion de los actos del agente inferior.
145.—*Responsabilidad.*
146.—Extension de la responsabilidad administrativa.
147.—Autorizacion para procesar á los agentes del gobierno.
148.—Necesidad de esta autorizacion prévia.
149.—Argumentos en contra.
150.—Consecuencia de aquel principio
151.—La falta de la autorizacion prévia vicia el proceso.
152.—A quién compete conceder ó denegar esta autorizacion?
153.—Necesidad de una ley de responsabilidad administrativa.
154.—Tribunales competentes para juzgar á los funcionarios públicos.
155.—Cómo deben proceder los gefes políticos, cuando se solicita de ellos la autorizacion para encausar á los empleados subalternos?

156.—Procedimientos contra las demás autoridades y agentes administrativos.
157.—Empleados en la hacienda pública.
158.—Efectos de la autorizacion.
159.—*Presencia.*
160.—Observacion final.

—

**124.**—No basta que el poder administrativo exista: es preciso además que para corresponder á su objeto, tome formas adecuadas á la naturaleza de sus funciones; en fin, es necesario que tenga una *organizacion* conveniente.

La organizacion administrativa debe fundarse en el principio de que la administracion es una é indivisible, y que la autoridad emana de un poder central responsable quien la trasmite de grado en grado hasta los últimos agentes de esta escala, unidos entre sí, como eslabones de una misma cadena.

**125.**—Hay, pues, un órden gerárquico en la administracion ó una verdadera *gerarquía administrativa* que definiremos «la série ordenada de autoridades que bajo la direccion y reponsabilidad del poder central, están encargadas de ejecutar las leyes de interés comun.»

**126.**—De la definicion expuesta se colige que cuatro caractéres constituyen la gerarquía administrativa, á saber: *uniformidad*, *subordinacion*, *responsabilidad y presencia* de las autoridades en todos los grados del órden gerárquico.

**127.**—Sin *uniformidad* no fuera la gerarquía administrativa série ordenada, sino disposicion confusa y repartimiento desigual de las fuerzas de la administracion.

La uniformidad se revela en la presencia constante de unas mismas autoridades en unos mismos distritos con idénticas atribuciones, sea relativamente á la accion, ó sea en cuanto al consejo. Asi vemos que nuestra gerarquía administrativa observa esta ley de la uniformidad al establecer el Consejo Real y varios consejos especiales cerca del gobierno: un *gefe político* en cada provincia asistido tambien de un Consejo y de una Diputacion provincial: un gefe civil en cada distrito (1), y un alcalde en cada pueblo rodeado de su ayuntamiento.

(1) La falta de uniformidad que aquí se advierte en no señalar cuerpo consultivo al gefe civil procede de lo expuesto en el núm. 125.

**138.**—La uniformidad de nuestra administracion no es completa ni las reformas introducidas para establecerla datan de larga fecha. Navarra tuvo su régimen especial, económico, judicial y militar hasta el convenio de Vergara, y las provincias Vascongadas gozaron íntegramente de sus fueros hasta igual época. Entonces se publicó la ley de córtes que confirmó estos fueros y los de Navarra sin perjuicio de la unidad constitucional de la monarquía (1).

Las córtes de áquel tiempo, apoyándose en el principio de la unidad constitucional, extendieron el régimen administrativo comun á Navarra, salvas algunas diferencias mas bien en cuanto al nombre, que con respecto á las cosas (2), y esta es la legislacion vigente en dicha provincia. Las Vascongadas disfrutaron de sus fueros hasta el decreto del Regente publicado en 29 de octubre de 1841, en el cual protesta el gobierno que si bien no acepta los principios de una centralizacion extremada que ahogue los intereses provinciales y municipales bajo el peso de la mano fiscal, defiende la unidad administrativa y la dependencia efectiva de sus agentes en todo lo concerniente á las funciones que le corresponden segun la Constitucion; «de otro modo (añade), ni el gobierno sería posible, ni tampoco la responsabilidad ministerial.»

Y en efecto, la integridad de los fueros no solo coartaba la libre accion del poder ejecutivo, sino además la del mismo poder legislativo, porque en rigor tambien las leyes votadas por las córtes con asistencia de los representantes de dichas provincias y despues sancionadas por la corona, quedaban aun sujetas al pase foral, y los actos del poder judicial

acerca del carácter de estos círculos administrativos ó secciones de territorio. El gefe civil es como tal, una autoridad intermedia y el vínculo necesario entre el gefe político y los alcaldes de los pueblos; mas cuando ejerce funciones de alcalde corregidor, entonces tiene su consejo en el ayuntamiento, de todo lo cual hablaremos con mas latitud en el capítulo especial destinado al exámen de dichas autoridades.

(1) Ley de 25 de octubre de 1839, art. 1.°

(2) Ley de 16 de agosto de 1841.

sufrian una especie de fiscalizacion, por cuanto era permitido á la administracion provincial impedir la ejecucion de los fallos de la justicia. «El pase, prosigue el gobierno, conspira contra la division armónica de los poderes del estado, contra la dignidad de la corona y del gobierno y contra la independencia judicial y la autoridad de la cosa juzgada.» En consecuencia de estos principios los fueros de las provincias Vascongadas quedaron casi completamente abolidos, aunque la palabra abolicion no se hubiese pronunciado.

Posteriormente el gobierno de la Reina, sea que cediese al imperio de las circunstancias políticas, ó que prefiriese el sistema de introducir lentamente la unidad administrativa influyendo primero en las costumbres, declaró que el estado de cosas creado por el decreto de 16 de agosto no podia ser considerado como definitivo, sino como puramente transitorio é interino, y que su intencion era ejecutar lealmente la ley de 25 de octubre; y mientras no se procedia á la formacion de un proyecto de ley que resolviese para siempre esta cuestion, el gobierno acordó que los gefes políticos de Vizcaya, Alava y Guipúzcoa presidiesen las juntas generales de dichas provincias con el carácter de corregidores políticos, se conservasen las diputaciones forales y su nombramiento se hiciese en la forma antigua ó segun fuero, y tuviesen las mismas facultades que las diputaciones provinciales en lo restante del reino, cuyos cuerpos subsisten sin embargo, mas bien por respeto al principio de la unidad, que por ser allí necesarios para el gobierno económico de los pueblos. Los ayuntamientos gozan, ínterin no se hace el arreglo definitivo de los fueros, de las mismas atribuciones que les correspondian antes del decreto de 29 de octubre, salvo en aquellos pueblos que á peticion suya prefieran sujetarse á la legislacion comun, la cual rige con graves escepciones en punto á rentas, y completamente en cuanto á las aduanas, proteccion y seguridad pública y administracion de justicia (1).

**139.**—La *subordinacion* consiste en la dependencia suce-

(1) Real decreto de 4 de julio, publicado en 8 del mismo de 1844.

siva de la autoridad menor de la mayor, y en el cumplimiento de los deberes de obediencia y respeto para con todas las superiores en grado. La administracion, como la milicia, tiene su disciplina cuya base es este deber mas ó menos estrecho de la obediencia, sin la cual no hay subordinacion ni órden posible.

Así como el poder central obedece á la ley, y la ejecuta y la manda cumplir bajo su responsabilidad, así las autoridades provinciales le obedecen á él, á las de provincia las de distrito y á estas las locales. Rota la cadena, ni habria unidad en el pensamiento, ni regularidad en la accion, ni podria exigirse la responsabilidad moral ó legal á gobierno alguno.

**140.**—El deber de la obediencia está expresamente consignado para todas las autoridades en la ley que declara responsable á todo general, junta, audiencia ó cualquier otro superior á quien incumba dar cumplimiento á las órdenes del gobierno y los castiga con la privacion de sus respectivos empleos, si por culpable omision, negligencia ó tolerancia, dejaren de ser ejecutadas (1); y en cuanto á las autoridades del órden administrativo en particular, este deber está testualmente consignado:

I. En la ley para el gobierno de las provincias donde se dice «que corresponde al gefe político ejecutar y hacer que se ejecuten en la provincia de su mando las leyes, decretos, órdenes y disposiciones que al efecto le comunique el gobierno;» y mas esplícitamente en donde expresa que los gefes políticos, bajo su responsabilidad, «están obligados á obedecer y cumplir las disposiciones y órdenes del gobierno que al efecto se les comuniquen por el conducto debido, sin que por su obediencia puedan incurrir nunca en responsabilidad de ninguna clase (2).»

II. En el real decreto para el establecimiento de los gefes civiles que enumera entre sus facultades la de «ejecutar y hacer que se ejecuten en el distrito de su mando las leyes,

(1) Decreto de las córtes de Cádiz de 14 de julio de 1811 restablecido por la ley de 31 de enero de 1837.

(2) Arts. 4 y 7 de la ley de 2 de abril de 1845.

decretos, órdenes y disposiciones que les comunique el gefe político superior (1).»

III. En la ley de ayuntamientos que dispone corresponder al alcalde, bajo la autoridad inmediata (2) del gefe político, «publicar, ejecutar y hacer ejecutar las leyes, reglamentos, reales órdenes y disposiciones de la administracion superior (3).»

141.—La obediencia gerárquica es un deber rigoroso en la administracion, aunque no tan estrecho como en la milicia; es decir que nunca llega á ser una obediencia puramente pasiva. La variedad de circunstancias y de intereses locales reclama á menudo introducir ciertos cambios que no están al alcance de la administracion central ó provincial; novedades de pormenores que no alteran la ley, pero modifican los actos de ejecucion.

En casos semejantes el funcionario público se halla colocado entre dos deberes, el de una obediencia estricta y el de ilustrar á la autoridad superior acerca de la necesidad ó conveniencia de atender á estas exigencias locales. El mejor medio que se ofrece de conciliar ambos extremos, es acordar la ejecucion provisional y representar exponiendo las dificultades ó peligros de aquella disposicion administrativa; mas si de la ejecucion, aunque momentánea, pudiesen resultar graves perjuicios de naturaleza irreparable, no repugna la doctrina que aconseja suspender la ejecucion ilustrando á la autoridad superior en punto á los motivos que provocan tal acuerdo. Esta es una cuestion de prudencia y de celo que jamás podrá resolverse por principios generales.

La doctrina expuesta no es en modo alguno subversiva del órden gerárquico, ni relaja el principio de la obediencia á las autoridades superiores, como se colige de hallarla expresamente consignada en un servicio tan rigoroso cual es el de

(1) Art. 2 del real decreto de 1.º de diciembre de 1847.

(2) Cuando se publicó esta ley no existia aun la autoridad intermedia de los gefes civiles; hoy el alcalde obra bajo la autoridad *inmediata* del gefe político, solamente donde no hay gefe civil: donde le hay, la autoridad de este es la *inmediata*.

(3) Art. 73 de la ley de 8 de enero de 1845.

las rentas del estado. En el real decreto para la organizacion de la administracion central y provincial de la hacienda pública se dice: «los administradores obedecerán las órdenes del intendente; pero si alguna de ellas alterase las reglas establecidas para el servicio, *suspenderán su cumplimiento y le harán presentes las observaciones que crean convenientes*. Si el intendente, no obstante, mandase llevar á efecto lo dispuesto, el administrador *obedecerá*, dando cuenta de todo por el correo mas próximo al director general de quien dependa. Los gefes de la administracion *participarán de la responsabilidad de los intendentes*, *cuando no le hayan manifestado oportunamente los perjuicios que pueda producir sus providencias*; y cuando habiendo hecho esta exposicion no hayan dado cuenta inmediatamente al director general (1):» de todo *lo cual se infiere que la disciplina gerárquica* dista mucho de la obediencia pasiva.

**142.**—Conservan la subordinacion gerárquica dos clases de disposiciones administrativas:

I. Las relativas al método que debe observarse en la correspondencia con las autoridades superiores en mas de un grado, á quienes nunca pueden las inferiores dirigirse sino por mano de las intermedias, como el alcalde que no puede representar al gobierno, sino por conducto del gefe político (2), y el gefe civil que tampoco puede corresponderse directamente con el gobierno, salvo en el único y exclusivo caso de comunicar alguna noticia importante y urgente cuyo conocimiento se retardaría de esperar el conducto ordinario (3).»

II.—Y las que facultan á las autoridades superiores para detener, modificar y revocar los actos de las subalternas, y suspenderlas en el ejercicio de sus funciones, ó destituirlas de sus cargos.

**143.**—Todas las autoridades y agentes administrativos son amovibles á voluntad del gobierno, porque si fuesen inamovibles no habria obediencia gerárquica, ni el poder sería

(1) Real decreto de 23 de mayo de 1845, art. 54.
(2) Art. 74, §. 11, de la ley de 8 de enero de 1845.
(3) Art. 4 del real decreto de 1.° de diciembre de 1845.

flexible, ni responsable. El gobierno escoge sus mandatarios como quien debe dar cuenta de su eleccion: los actos del último funcionario público, actos son de una autoridad delegada cuya responsabilidad pesa sobre el gefe superior que la instituye, si no la declina legalmente. Pero la amovilidad de los funcionarios públicos dista mucho de la arbitrariedad en punto á instituirlos, trasladarlos ó removerlos. Cuando la autoridad administrativa mas celosa é ilustrada es sustituida sin razon por otra, sus proyectos, sus trabajos empezados, el fruto tardío de sus conocimientos locales, todo es perdido para los pueblos; y cuando esta movilidad nace del justo deseo que el gobierno abriga de recompensar ascendiendo á sus mejores servidores, entonces olvida que el fin es la provincia y el hombre solo el medio.

La administracion suprema ejerce esta facultad sin mas límites que los de la justicia y de la conveniencia pública; pero los gefes inmediatos los tienen ya mas estrechos.

**144.**—Cuando el gefe superior de una provincia suspende, modifica ó revoca, segun las circunstancias, los actos de las autoridades, corporaciones y agentes á él subordinados, debe mirar no se opongan á ello las leyes ó los decretos y órdenes del gobierno. Suspender de empleo solo puede en casos urgentes, dando inmediatamente cuenta al mismo de la providencia y de sus motivos (1).

El gefe civil posee atribuciones equivalentes en sus relaciones con las autoridades, corporaciones y agentes que de él dependen, y dá cuenta de sus disposiciones al superior inmediato el gefe de la provincia (2).

**145.**—La *responsabilidad* del poder administrativo es una condicion esencial de la libertad pública: se funda en la Constitucion que declara sagrada é inviolable la persona del Rey y responsables los ministros (3), en quienes residen la autoridad y la fuerza necesarias para ejecutar la ley en todo el ámbito del territorio nacional.

(1) Art. 5, §. 5.° y 6.° de la ley de 2 de abril de 1845.
(2) Art. 4 del real decreto de 1.° de diciembre de 1847.
(3) Art. 42.

A las córtes corresponde exigir la responsabilidad ministerial, pero además de esta alta responsabilidad política, hay otra inferior á que están sujetos todos los funcionarios públicos ó agentes del gobierno, y es la responsabilidad administrativa.

**146.**—Incurren en ella los gefes políticos y todos los empleados y corporaciones dependientes de su autoridad por delitos ó faltas cometidas en el ejercicio de sus atribuciones.

**147.**—Claro está que para exigir la responsabilidad administrativa debe abrirse un juicio ante el tribunal ordinario competente, porque siendo una cuestion civil ó penal, solo á los jueces instituidos por la ley corresponde administrar justicia. Mas como por otra parte, si se concediese al poder judicial sin limitacion alguna la facultad de encausar á los agentes administrativos, conoceria indirectamente de los actos de la administracion, turbando la armonía constitucional y destruyendo el principio de la recíproca independencia de los poderes; de ahí dimanan que no se pueda procesar á ningun gefe político sin autorizacion del gobierno (1), y sin la autorizacion de aquel á ningun funcionario ó corporacion subalterna (2).

**148.**—Por otra parte, nadie sino la administracion puede apreciar exactamente el acto de un funcionario público, porque solo la administracion sabe si aquel obedeció una órden superior ú obraba por su propio impulso, y solo ella conoce los deberes de cada servicio, sus necesidades y sus reglas; y así solo el gobierno debe examinar la conducta de sus agentes antes de someterlos al fallo de los tribunales, porque como se supone que el funcionario de la administracion no procede en virtud de determinacion prévia y personal, sino á consecuencia del mandato del poder ejecutivo, ó el ministro aprueba el hecho de su mandatario y cubre con su responsabilidad la responsabilidad del subalterno, degenerando la cuestion administrativa en política; ó lo desaprueba, fundado en que el agente obró sin órden ó excedió los límites de

(1) Ley de 2 de abril de 1845, art. 9.
(2) Id. art. 4, §. 8.°

sus funciones, y entonces abandona á su agente y le entrega á los tribunales para que le juzguen y le castiguen.

Al mismo tiempo que la autorizacion prévia para procesar á cualquier funcionario público es un medio de conservar la unidad en la administracion y la responsabilidad en el gobierno, es tambien una garantía eficáz y una justa proteccion que el gobierno les dispensa, para que no sean molestados ni perseguidos por personas que se obstinan en ver un agravio en tal acto rigoroso del funcionario que no es sino el exacto cumplimiento de un deber duro acaso, pero asimismo inviolable. Quitada esta garantía, todos los agentes administrativos quedarían expuestos á las reclamaciones mas insensatas, á los procedimientos mas severos y á la susceptibilidad de los tribunales: el temor de ser procesados, encarcelados y sentenciados, sin poder el gobierno impedirlo, haría que fuesen flojos y tímidos en el desempeño de sus deberes, y la administracion se resentiría de la lentitud y languidez de sus miembros.

Esta garantía contra las acusaciones apasionadas y recriminatorias de los particulares no es una excepcion en favor de los funcionarios del órden administrativo, pues en el órden político los diputados y senadores gozan de igual ó mayor proteccion, y los magistrados la tienen en la inamovilidad de sus cargos y en la independencia del órden judicial.

**149**.—Pudiera oponerse una reflexion, á saber ¿no está igualmente y aun mas comprometida la independencia mútua de los poderes políticos deteniendo el administrativo la accion judicial, que si este conoce por incidencia de algun acto de la administracion? ¿No es ya el poder administrativo bastante fuerte de suyo, armado con la máquina formidable de la centralizacion, para inclinar otra vez todavía la balanza en su favor?—Esta cuestion se ventilará mas despacio cuando se tratare de las competencias: por ahora nos contentaremos con recordar que hay dos caractéres que dividen profundamente y separan el poder administrativo del judicial: el primero es amovible y responsable: el segun-

do independiente é inamovible. Al funcionario público se le *manda*: el magistrado *obedece* á su conciencia: puede exigírsele exactitud; pero dictarle una sentencia, jamás.

A esta mayor flexibilidad y responsabilidad del poder administrativo, asi como á la consideracion que representa los intereses públicos, se debe la amplitud tambien mayor que se otorga á su accion, y en el caso presente en tales razones se funda la autorizacion prévia para procesar á los empleados, como condicion de independencia y regla de disciplina.

**150.** De los principios establecidos se infiere:

I. Que esta garantía no alcanza á los ministros, porque carecen de autoridad superior que anule ó reforme sus actos y defienda sus personas, debiendo aquellos gefes superiores de la administracion dar cuenta directa de su mandato á las córtes, segun las leyes constitucionales que establecen la manera de exigir la responsabilidad al poder ejecutivo.

II. Que la autorizacion prévia para procesar á las autoridades y agentes administrativos no se requiere cuando se procede contra ellos por actos que no tienen relacion alguna con el ejercicio de sus funciones públicas, pues en tal caso son juzgados con arreglo á la ley comun. La autorizacion prévia no se extiende ni se aplica á sus actos privados; de suerte que la proteccion del gobierno es una garantía constitucional aneja al desempeño de una funcion pública, no un privilegio inherente á la condicion y menos á la persona del empleado.

III. Que la autorizacion para procesar se habrá de requerir lo mismo cuando se intenta contra las autoridades y agentes administrativos una accion civil en indemnizacion de daños, que cuando se les persigue por medio de una accion criminal, pues de ambas maneras los tribunales ordinarios vendrian á conocer de actos propios de la administracion y totalmente agenos á su competencia.

IV. Que esta garantía debe extenderse al funcionario aun despues de volver á la vida privada, con respecto á los actos de su vida pública; y tambien es equitativo que alcance

á los herederos citados ante los tribunales civiles con ocasion de un acto administrativo de su causante.

V. Las reglas de la recta interpretacion aconsejan sostener que la necesidad de la autorizacion prévia no es obstáculo para que los tribunales ordinarios instruyan las primeras diligencias de los procesos contra los funcionarios públicos; pero de ningun modo podrán someterlos á interrogatorio ni expedir mandamiento de prision sin llenar antes aquel requisito.

VI. Igualmente se deduce que la aquiescencia ó la renuncia voluntaria de esta proteccion por un agente del gobierno no dispensa de solicitar la prévia autorizacion para procesarle, puesto que semejante requisito no constituye un privilegio personal, sino una garantía de órden público, ni protege al empleado, sino al empleo.

VII. Y por último, cuando una autoridad ejerce funciones diversas, por ejemplo, los alcaldes que son agentes de la administracion y auxiliares ó delegados de los jueces de primera instancia, la autorizacion para procesar alcanza en todo lo concerniente á sus actos administrativos; pero de sus actos judiciales ó de otro género responden á sus superiores respectivos dentro de cada órden (1).

**151.**—La falta de la autorizacion prévia es un vicio sustancial del procedimiento y sin ser causa de inhibicion, producirá la nulidad del juicio, cuya nulidad corresponde á los tribunales superiores del órden judicial declarar, mientras no se reserve expresamente al Rey en el Consejo Real el ejercicio de esta prerogativa, como gefe comun de ambos poderes y moderador de todas las jurisdicciones.

**152.**—La ley ha querido que un acto tan delicado, cual es conceder ó denegar la autorizacion prévia para encausar á un agente del gobierno, no quedase completamente á merced del ministro, pues antes de resolver le impone la obli-

(1) En este sentido ha resuelto el Consejo Real una competencia. Véase *Jurisprudencia administrativa* por don Juan Sunyé, seccion I, número 41.

gacion de consultar al Consejo Real (1). Verdad que este requisito no envuelve la necesidad de seguir el dictámen de aquel alto cuerpo administrativo, pero sí la de oir un informe ilustrado y prudente; y si no obstante todo, asume el gobierno la responsabilidad del acto de un empleado público, ya no habrá escusa para exigírsela á los ministros.

En suma, la autorizacion para procesar á los agentes administrativos no se concede sino bajo tres condiciones; informacion de los hechos, dictámen del Consejo Real y resolucion del gobierno: así concurren tres circunstancias, á saber, verificacion judicial, deliberacion administrativa y decision política (2).

**153.**—De lo dicho se infiere que es necesaria una ley de responsabilidad del poder ejecutivo, ley que debe comprender no solamente los actos ministeriales, sino los de todos los agentes subalternos desde las autoridades inmediatas á la administracion central, hasta los funcionarios que viven en íntimo contacto con los pueblos. Mas ya que esta reforma se haga esperar largo tiempo, porque siempre se suscitarán mil embarazos á la realizacion de este pensamiento, convendría por lo menos y sería cosa llana y expedita, fijar un término fatal dentro del cual debiese el gobierno resolver las solicitudes de autorizacion para procesar, pues de otro modo, persistiendo por tiempo indefinido en un calculado silencio, no contrae ninguna responsabilidad efectiva y paraliza impunemente el curso de la justicia.

**154.**—Luego que el gobierno hubiese concedido esta autorizacion prévia, los funcionarios públicos serán procesados por los jueces y tribunales á quienes corresponde exclusivamente, segun la Constitucion, la potestad de aplicar las leyes. Los gefes políticos solo podrán ser juzgados por sus actos, como funcionarios públicos, ante el tribunal supremo de Justicia, despues de concedida la autorizacion prévia

(1) Real decreto de 22 de setiembre de 1845, art. 7, §. 6.
(2) Mr. Cormenin, *Droit administratif*, chap. XXXVI.

por el Rey, refrendada por el ministro de la Gobernacion de la Península (1).

155.—La autorizacion competente para procesar á los empleados y dependientes de los gefes políticos por hechos relativos al ejercicio de sus funciones, debe ser solicitada ante dichas autoridades, quienes la concederán ó negarán con arreglo á las leyes é instrucciones, y en caso de negativa, darán cuenta documentada al gobierno dentro de los cuatro primeros dias siguientes, acompañando una copia íntegra del expediente, y haciendo cuantas observaciones juzgaren oportunas para apreciar su resolucion (2). Los jueces de primera instancia por su parte, deben tambien dar cuenta al regente de la Audiencia, y éste al ministro de Gracia y Justicia, de los casos en que la autoridad política se negare á conceder dicha autorizacion, con expresion de los motivos en que se funda la autoridad judicial para reclamarla, á fin de que con el conocimiento cabal de las razones y antecedentes, pueda el gobierno resolver esta elevada cuestion de competencia (3).

156.—Nada dicen las leyes en punto á los demás funcionarios que no son ni gefes políticos, ni autoridades ó corporaciones dependientes de ellos, porque en realidad solo en estos gefes, autoridades y corporaciones debe hallarse el carácter de agentes del gobierno. El poder ejecutivo se divide en tres grandes ramas que constituyen tres órdenes distintos, el civil, el militar y el judicial: el primero es el administrativo propiamente dicho, el segundo es auxiliar de éste y el tercero tiene su vida independiente. Al primero solamente alcanzan la legislacion y jurisprudencia relativas á la autorizacion para procesar, porque solamente él administra: el segundo tiene su régimen especial y carece de accion propia, pues no debe obrar sin ser requerido; el tercero se rige por sus leyes particulares y está sujeto á una responsabilidad de órden distinto.

(1) Ley de 2 de abril de 1845, art. 9.
(2) Id. art. 4, §. 8, y real órden de 25 de junio de 1846.
(3) Real órden de 5 de setiembre de 1845.

**157.**—Hay sin embargo ciertas autoridades, que constituyen una gerarquía separada al lado de la gerarquía estrictamente llamada administrativa, y son las autoridades encargadas de repartir, cobrar y distribuir las rentas del estado, de las cuales tampoco hablan nada las leyes en punto á la autorizacion para procesarlas. Este silencio acaso indique en el gobierno el presentimiento de una reforma encaminada á organizar un solo poder administrativo, en vez de dos que ahora existen en las provincias; reforma ya intentada, pero no conducida á término feliz.

Los intendentes y sus subalternos no gozan, pues, por ley espícita la garantía constitucional que protege á las autoridades administrativas; mas no por eso debemos suponer que el gobierno los abandone sin proteccion alguna á todo género de recriminaciones y procedimientos judiciales, comprometiendo la celeridad y exactitud de un servicio tan importante para la existencia del estado. Dejar tambien á los particulares á merced de los administradores de la hacienda pública, sin leyes que los defiendan de su arbitrariedad, parece duro é injusto, tanto mas, cuanto que al decidir sobre reclamaciones de agravios causados en el repartimiento de los impuestos, pronuncian los intendentes verdaderos juicios en que se ventilan cuestiones del órden contencioso-administrativo.

A falta, pues, de ley expresa que exija la autorizacion prévia para procesar á los gefes y empleados de rentas por actos relativos al ejercicio de sus funciones, habremos de atenernos á lo dispuesto en el real decreto para la organizacion de la administracion central y provincial de la hacienda pública, donde se establece que la responsabilidad de los intendentes es general, cuando en los diferentes ramos de la administracion se cometan *abusos*, ó se incurra en descuidos ó negligencias que su autoridad debe reprimir (1).

Esta palabra *abusos* es genérica, y no solo comprende en el caso presente los delitos ó faltas cometidas para con el go-

(1) Real decreto de 23 de mayo de 1845, art. 47.

bierno de un modo directo, sino además los agravios hechos á particulares que pueden proceder del mal empleo de la jurisdiccion propia de los intendentes, ó del mal uso de su poder discrecional.

En el primer caso se admite apelacion para ante las audiencias del respectivo territorio, en cuyos tribunales hallarán justicia los particulares y los intendentes un freno á su autoridad. La superioridad gerárquica que corresponde á las audiencias respecto á los intendentes obrando como jueces subdelegados, hace de todo punto innecesaria la autorizacion prévia para conocer de sus actos de jurisdiccion.

Cuando obran en virtud de su autoridad discrecional, pueden cometer *abusos* de dos modos distintos, ó por *incompetencia* ó por *exceso de poder*. En ambos casos son responsables solamente al gobierno, de suerte que no se puede intentar contra ellos la via judicial con autorizacion prévia, ni sin ella, sino hacer uso de la via gubernativa, elevando el agraviado su queja al ministro competente. Si el ministro accede á la justa reclamacion del particular agraviado, reformará el acto del intendente, le destituirá acaso y aun le entregará al tribunal supremo de Justicia que le juzgue, al cual corresponde conocer de la residencia de todo empleado público que esté sujeto á ella por las leyes (1); y si la desoye, su providencia es apelable para ante el Rey en Consejo Real, porque el asunto pertenece á la clase de los contenciosos de la administracion.

La responsabilidad de los empleados de hacienda sujetos á la autoridad de los intendentes está subordinada á la de estos y participa de sus reglas.

**158.**—Por último, conviene advertir que el otorgamiento de la autorizacion para procesar á una autoridad ó agente administrativo, no prejuzga cuestion alguna: el gobierno ó el gefe político no hacen suyo el hecho del subalterno; pe-

(1) Art. 261 de la Constitucion de 1812. Este artículo y todas las disposiciones contenidas en el tít. V de dicha Constitucion, no abolidas ó modificadas por la de 1837, subsisten vigentes, segun la ley de 16 de setiembre de 1837.

ro tampoco le califican; y al declarar que el exámen de aquel acto administrativo no se opone á la independencia de la administracion, ni al interés comun, solamente se abstienen de paralizar el curso de la justicia.

**159.**—La *presencia* de las autoridades administrativas es necesaria en todos los grados de la gerarquía, porque la administracion es perpétua vigilancia y accion contínua. Donde el poder central no está presente, allí envia mandatarios que inspeccionen y ejecuten en su nombre, ó informen y comuniquen lo que excediere de sus atribuciones.

Esta omnípresencia de la administracion lleva consigo el deber de la *residencia* impuesto á todas las autoridades del órden administrativo; por cuyas razones se fija el término perentorio de un mes contado desde la fecha del nombramiento para entrar en ejercicio de las funciones públicas, y está prohibido ausentarse del lugar de su destino sin la licencia real competente (1). Por iguales y todavía mas poderosos motivos, no pueden los gefes políticos salir de la capital de su provincia sin autorizacion prévia del gobierno, ni aun cuando se propongan apreciar el estado de la opinion pública, la manera como se hubiese ejecutado alguna disposicion importante, sus consecuencias en bien ó en mal de los pueblos ú otros objetos análogos, pues aunque estas autoridades están obligadas á girar *visitas* dentro del territorio de su mando, deben consultar antes al gobierno y obtener su permiso.

No obstante, cuando sobreviniere en cualquier punto de la provincia un acontecimiento grave é imprevisto, como la perturbacion del órden ó alguna calamidad pública, los gefes políticos deben acudir inmediatamente por sí ó por medio de sus subordinados, segun la necesidad lo exija ó lo aconsejen las circunstancias, á los puntos de su territorio amenazados ó invadidos, sin esperar la autorizacion del gobierno (2), porque la accion administrativa debe ser rápida

(1) Real órden de 29 de junio de 1835, y real decreto de 23 de febrero de 1848.

(2) Real órden circular de 4 de noviembre de 1846.

y enérgica en proporcion que el mal es intenso, temible el contagio y los peligros mas ciertos y mayores.

**160.**—Tales son las propiedades esenciales ó los caractéres fundamentales de la organizacion administrativa; y si entre ellos no contamos, como suelen respetables autores, la unidad y la centralizacion, es porque vemos en ambas mas que una simple cualidad de forma, una ley inherente á la esencia misma del poder; y por equivalente razon, si tampoco incluimos la moralidad y la capacidad, atribúyase á que son estas condiciones de los agentes de la administracion y no reglas de la gerarquía administrativa.

# CAPÍTULO II.

## Del Rey.

**161.**—El Rey, gefe supremo de la administracion.
**162.**—Sus prerogativas como superior gerárquico del órden administrativo.
**163.**—*Promulgacion de las leyes.*
**164.**—Desde cuándo son obligatorias las leyes.
**165.**—Fórmula de promulgacion.
**166.**—*Potestad reglamentaria.*
**167.**—Potestad general y local.
**168.**—Reales decretos.
**169.**—Reglamentos, instrucciones y ordenanzas.
**170.**—Diferencias entre estos actos reglamentarios y los actos legislativos.
**171.**—Inconstitucionalidad de los reglamentos por razon de la materia.
**172.**—Cláusula penal de los reglamentos.
**173.**—Los reglamentos desenvuelven el espíritu de la ley.
**174.**—Inconstitucionalidad en cuanto á la forma.
**175.**—*Quid* si el Rey dictare reglamentos inconstitucionales?
**176.**—Dos medios legítimos de oposicion.
**177.**—Tercer medio, la proteccion de los tribunales.
**178.**—Reales órdenes.
**179.**—Circulares.
**180.**—*Administracion de justicia*
**181.**—Division de la justicia.
**182.**—Potestad real con respecto á la justicia comun.
**183.**—Potestad del Rey para decidir las competencias entre las autoridades administrativas y judiciales.
**184.**—*Derecho de gracia.*
**185.**—*Declaracion de guerra y celebracion de la paz.*
**186.**—*Mando de la fuerza armada.*
**187.**—*Direccion de las relaciones exteriores.*
**188.**—*Acuñacion de moneda.*
**189.**—*Aplicacion de las rentas públicas.*

190. *Nombramiento de empleados públicos y concesion de honores.*
191. *Nombramiento y remocion de los ministros.*
192. El Rey no administra.

—

**161.**—No examinamos en este lugar todas las prerogativas de la corona; solamente consideramos al Monarca como gefe supremo de la administracion, y en este concepto exponemos sus atribuciones constitucionales.

En la potestad real se reasume la plenitud de la autoridad encargada de ejecutar las leyes (1).

«La persona del Rey es sagrada é inviolable, y no está sujeta á responsabilidad; son responsables los ministros (2);» y como consecuencia de este principio, «todo lo que el Rey mandare ó dispusiere en el ejercicio de su autoridad, deberá ser firmado por el ministro á quien corresponda, y ningun funcionario público dará cumplimiento á lo que carezca de este requisito (3).» Tales son las leyes fundamentales relativas á la institucion del poder ejecutivo.

**162.**—Siendo el primero en el órden gerárquico de la administracion, corresponde al Rey:

**163.**— I. «Promulgar las leyes (4).»—Este acto no es legislativo, como la sancion, sino pura y simplemente ejecutivo ó administrativo. La promulgacion es la voz viva del legislador que proclama un precepto soberano y exige su obediencia á los súbditos: es la publicacion solemne de su voluntad que no puede ser cumplida, mientras no llegue á noticia de todos. Las leyes, pues, aunque sancionadas y perfectas, no son obligatorias antes de su notificacion al pueblo á quien se imponen. La promulgacion es el primer acto del poder encargado de la ejecucion de las leyes.

**164.**—Las leyes y las disposiciones generales del gobierno son obligatorias para cada capital de provincia, desde que se publiquen oficialmente en ella, y desde cuatro dias

(1) Art. 43 de la Constitucion.
(2) Art. 42.
(3) Art. 64.
(4) Art. 44.

despues para los demás pueblos de la misma provincia (1). Sin embargo de esta disposicion legislativa, el gobierno restableció por sí solo la legislacion vigente antes de la ley de córtes citada, segun la cual los reales decretos, órdenes é instrucciones del gobierno que se publicaren en la Gaceta bajo el artículo oficial, son obligatorios desde el momento de su publicacion para toda clase de personas en la Península é Islas adyacentes, debiendo las autoridades y gefes de cualquier clase, sea el que fuere el ministerio á que pertenezcan, apresurarse á darlas cumplimiento en la parte que les corresponda (2).

**165.**—La fórmula adoptada para la promulgacion de las leyes, comprende tambien el acto legislativo de la sancion y suele redactarse en estos términos: DOÑA ISABEL II, *por la gracia de Dios y de la Constitucion de la monarquía española, Reina de las Españas; á todos los que las presentes vieren y entendieren* SABED: *que las córtes han decretado y Nos sancionamos lo siguiente:... Por tanto mandamos á todos los tribunales, justicias, gefes, gobernadores y demás autoridades, así civiles, como militares y eclesiásticas, de cualquier clase y dignidad, que guarden y hagan guardar, cumplir y ejecutar la presente ley en todas sus partes.* Al pié aparece la rúbrica del Monarca en señal de adhesion á este acto de su potestad, y lo refrenda el ministro del ramo en calidad de consejero responsable de la corona.

**166.**— II. «Expedir los decretos, reglamentos é instrucciones conducentes á la ejecucion de las leyes (3).»—Toda administracion está colocada bajo la dependencia y alta vigilancia de la autoridad real: la administracion exterior y la interior en todos sus ramos, así la política, como la civil, ya proteja y fomente los intereses comunes, ya ejerza su derecho de patronato ó tutela en los establecimientos públicos, ya en fin, procure la gestion de la fortuna del estado.

(1) Ley de 28 noviembre de 1837.
(2) Reales órdenes de 22 de setiembre de 1836, y 4 de mayo de 1838.
(3) Art. 45, §. 1.

Esta variedad de actos administrativos que todos emanan del Rey, exigen que la autoridad real tenga potestad para dictar medidas generales de interés y órden público, reglas particulares á cada servicio y providencias de carácter privado. En tales razones se funda la facultad de expedir *reales decretos*, *reglamentos*, *instrucciones*, *ordenanzas*, *reales órdenes y circulares*, otorgada por la Constitucion al poder ejecutivo.

**167.**—Dividen comunmente esta potestad en *general* y *local*, segun que se refiere á los actos de la administracion central, ó á las disposiciones de las autoridades encargadas del gobierno de las provincias, distritos ó pueblos; pero nosotros hablaremos aquí tan solo de la primera, dejando el estudio de la segunda para lugar mas oportuno.

**168.**—No hay una jurisprudencia cierta á que debamos atenernos para distinguir los caractéres de cada una de estas disposiciones del poder ejecutivo, y menos todavía podemos señalar con precision rigorosa qué actos administrativos exigen esta ó la otra forma. No obstante, en los reales decretos se descubren tres circunstancias especiales que los distinguen de las demás disposiciones, á saber: emanan de la voluntad real, van rubricados por el Monarca y contienen resoluciones de grave importancia ó que importa revestir con cierta solemnidad.

Los actos graves y solemnes relativos á la administracion política, como convocar, prorogar ó disolver las córtes, nombrar senadores, presidente y vice-presidentes del Senado, el nombramiento ó separacion de los ministros y otros altos empleados; por ejemplo, consejeros reales, capitanes generales y gefes políticos de provincia, y todas las resoluciones importantes del Rey para procurar la ejecucion de las leyes, son asunto de reales decretos.

**169.**—Los *reglamentos*, *instrucciones* y *ordenanzas* solo se diferencian entre sí en el nombre, pues convienen en todos sus caractéres: son actos de la *potestad reglamentaria* inherente al poder ejecutivo; no intervienen en casos especiales ó en negocios de interés privado, sino que encierran un

pensamiento de utilidad comun, y por eso se dijo que habia *cierta generalidad en su objeto*; no son provocados por demanda ó reclamacion alguna, sino que el Rey, usando de su derecho de iniciativa en cuanto à proveer á las necesidades públicas, los dicta *espontáneamente*: *miran al porvenir* á semejanza de la ley, aunque no son regla tan constante y permanente; y por último, tienen fuerza obligatoria para los ciudadanos y para las autoridades en todo lo relativo al servicio público que ordenan.

Todas estas disposiciones que podemos comprender en el nombre genérico de *reglamentos de administracion pública*, siguiendo el lenguaje comunmente recibido, tocan tan de cerca á la ley, que sería fácil la confusion: conviene, pues, señalar claramente los límites entre la autoridad legislativa y la potestad reglamentaria, á fin de conservar inalterable la base del órden constitucional, é intacto el principio de la division y recíproca independencia de los poderes públicos.

**170.**—Cuando la potestad reglamentaria invadirá las atribuciones legislativas, no es posible determinarlo con precision, aunque se colige de las siguientes diferencias entre los actos del legislador y las disposiciones reglamentarias.—La ley proclama máximas generales del derecho, establece principios: los reglamentos preven, deducen consecuencias, remueven obstáculos, descienden á pormenores.—La ley es perpétua é inmutable: los reglamentos varian segun los tiempos y se modifican al tenor de las circunstancias.—La ley manda y el reglamento obedece.

Mientras la potestad reglamentaria se mantenga dentro de estos límites, los reglamentos serán constitucionales: si excede, sus actos llevarán el vicio de inconstitucionales.

**171.**—La inconstitucionalidad de los reglamentos procede *de la materia*, cuando disponen en cosas agenas á la competencia de la potestad reglamentaria; y *de la forma*, cuando faltan los requisitos exteriores que la ley exige en su formacion.

Son inconstitucionales los reglamentos *en cuanto á la materia*, «si crean poderes públicos, ó autorizan impuestos, ó

definen crímenes, ó establecen penas, ó perjudican à los derechos políticos de los ciudadanos, ó disponen en punto á sus derechos privados de otro modo que el necesario para desenvolver los principios cuyas consecuencias les confiara las leyes (1)».

**172.**—Sin embargo, aunque la potestad de establecer penas corresponde al poder legislativo, y al judicial la de aplicarlas, alguna vez sucede que los reglamentos contengan cláusula penal, y acaso tambien la autoridad administrativa se atribuye el derecho de castigar sus infracciones. Estas escepciones se fundan, ó en una delegacion expresa de la ley, ó en la necesidad de armar al poder ejecutivo con facultades coercitivas dentro de los estrechos límites de la policía correccional; y por eso mismo, si en uso de semejantes atribuciones se impusiese en tal ó cual reglamento un castigo mayor que señala el Código penal al mismo delito ó falta, el juez debe aplicar el mas leve establecido por la ley, y no el mas grave impuesto en el reglamento, porque en cuanto al exceso de severidad, hay abuso y usurpacion de poder, y todo se humilla delante de la omnipotencia legislativa.

**173.**—Pues que el objeto de los reglamentos de administracion pública es suplir el silencio de la ley, claro está que no puede suspenderla, viciar su sentido, dispensar de su ejecucion y mucho menos derogarla. Pero ¿podrá un reglamento alterar las disposiciones reglamentarias contenidas en una ley?—Tampoco, porque aun cuando por su naturaleza hubieren de ser reglas variables y transitorias, el legislador ha querido darles estabilidad y firmeza, elevándolas á la categoría de leyes.

**174.**—Son inconstitucionales los reglamentos *por razon de la forma*, cuando no han sido consultados con el Consejo Real, segun dispone la ley orgánica de este alto cuerpo administrativo, donde dice que «*deberá ser siempre consultado* sobre las instrucciones generales para el régimen de cualquier ramo de la administracion pública (2)», y segun el de-

(1) Mr. Macarel, Cours de droit administratif, tom. I, tít. III.
(2) Ley de 6 de julio de 1845, art. 11, §. 1.

creto para completar la organizacion del mismo cuerpo, en el cual se declara que «corresponde al Consejo pleno conocer de las instrucciones y reglamentos generales (1)».

Los reglamentos constitucionales deben, pues, contener la fórmula *oido el Consejo Real,* sin la cual pudiera dudárse de su constitucionalidad. Las funciones del Consejo Real no son las de un cuerpo político, sino simplemente las de un consejo del Rey que ilustra con su dictámen al gobierno sin privarle de su libertad de accion, ni disminuir un ápice la responsabilidad ministerial.

**175.**—Cuando á pesar de todo el Rey dictare reglamentos notoriamente inconstitucionales ¿qué medios legítimos de oposicion pueden emplear los particulares para salvar sus derechos, sin ofender la autoridad del Monarca?

**176.**—Dos: el primero elevar una peticion á las córtes para que en uso de su omnipotencia legislativa, exijan la responsabilidad al ministro competente. El segundo dirigir una reverente exposicion al Rey como gefe supremo del poder ejecutivo, señalándole el acto inconstitucional de su ministro, para que oiga y provea á esta reclamacion en su Consejo Real, pues habiendo sido desconocido ó conculcado en el reglamento un derecho garantizado por la ley, es ya un negocio contencioso de la administracion.

**177.**—El tercer medio es acogerse á la proteccion de los tribunales, porque como la administracion carece por lo comun de potestad para aplicar penas, debe remitir al ciudadano refractario á su juez competente que le castigue. Este examinará si el acto desobedecido es ó no constitucional: si no lo fuese, absuelve al acusado y encierra así dentro de sus justos límites á la autoridad invasora.

Objétese que esto sería destruir la independencia de la administracion y otorgar al poder judicial el derecho de examinar y calificar sus actos, ó impedir su ejecucion; mas semejante réplica no parece fundada, supuesto que el juez ni declara la nulidad del reglamento inconstitucional, ni lo

(1) Real decreto de 22 de setiembre de 1845, art. 9, §. 2.

reforma, solamente se abstiene de aplicarlo y de castigar al desobediente, visto que segun el silencio ó la palabra expresa de la ley, no puede prestar á la administracion el auxilio que de él reclama. Tal opinion (1), aunque por muchos combatida, parece la mas segura, si hemos de apreciar en algo las garantías que ofrecen la inamovilidad é independencia del poder judicial, y si, entre todas las garantías constitucionales, hemos de preferir las mas eficaces. No olvidemos que la centralizacion extremada adolece de graves inconvenientes y oculta verdaderos peligros.

**178.**—Las *reales órdenes* son disposiciones administrativas menos importantes que los reales decretos y los reglamentos, porque carecen de la solemnidad de aquellos y de la generalidad de estos: son actos espontáneos del ministro que las expide sin conferir con el Rey ni consultar al Consejo Real y recaen en pormenores de la administracion, ya resuelvan alguna cuestion ó duda por punto general, ya contengan alguna instruccion ó advertencia á las autoridades, ya decidan reclamaciones privadas.

Verdaderamente el epíteto de *reales* no cuadra á unas órdenes extrañas enteramente á la autoridad del Rey, pues, segun observa el señor Silvela, «cuando éste no firma, existe delegacion: los ministros obran por sí, en interés del Rey, de sus prerogativas constitucionales, en su nombre, si se quiere; pero no de órden suya. Por tanto no hay necesidad, y aun puede ser contradictorio que los ministros concluyan siempre sus oficios con la fórmula *de real órden* (2).»

**179.**—Las *circulares* no son sino órdenes ya del ministro, ya de otros gefes de la administracion que se trasmiten á todas las autoridades encargadas de cierto ramo del servicio público á quienes compete su ejecucion y se encarga su cumplimiento.

**180.**— III. «Cuidar de que en todo el reino se administre pronta y cumplidamente la justicia.»—El Rey es gefe del poder judicial, porque en él reside la potestad de hacer eje-

(1) Síguenla MM. Foucart, Dufour, Gougeon y otros.
(2) Estudios prácticos de admiuistracion, pág. 324.

cutar las leyes, y su autoridad se extiende á cuanto conduce á la conservacion del órden público en lo interior, y á la seguridad del estado en lo exterior (1).

Esta doctrina no es nueva, solamente es nueva la expresion del principio constitucional. En uno de nuestros antiguos Códigos se lee: «Estas cuatro cosas son naturales al señorio del Rey que non las deve dar á ningund ome, nin las partir de sí, ca pertenescen á él por razon del señorio natural, Justicia, Moneda, Fonsadera é suos yantares (2).»

**181.**—Suelen dividir los publicistas la justicia en administrativa y ordinaria: aquella, ó la potestad de decidir los asuntos contenciosos de la administracion, llámanla con mas ó menos exactitud *retenida*, porque el Rey se reserva su ejercicio como complemento necesario del poder ejecutivo; y esta ó la potestad de conocer y juzgar las cuestiones civiles y criminales, la denominan *delegada*, porque el Rey, aunque gefe del órden judicial, no administra directamente la justicia, sino por medio de jueces instituidos segun la ley inamovibles é independientes de toda autoridad (3).

**182.**—La potestad del Rey en cuanto á la justicia comun ú ordinaria se concreta á velar porque sea administrada pronta y cumplidamente en todo el reino: á este fin nombra é instituye los jueces y magistrados; pero su mandato es irrevocable.

De lo dicho se sigue que ni el Rey, ni autoridad alguna delegada extraordinariamente por él, puede sentarse en un tribunal y administrar justicia, ni exigir un fallo, ni reclamar una sentencia, ni variar los trámites, ni cometer el conocimiento de una causa á un juez incompetente, ni entorpecer la ejecucion de un juicio, ni atentar á la santidad de la cosa juzgada, ni en suma, menoscabar de cualquier modo la independencia del poder judicial (4).

**183.**—Mas el Rey tiene potestad para decidir soberana-

(1) Art. 43 de la Constitucion.
(2) Fuero viejo de Castilla, lib. I, tít. I, ley 1.
(3) Art. 69 de la Constitucion.
(4) Art. 66.

mente las competencias entre las autoridades administrativa y judicial, porque siendo cada una independiente de la otra, en ninguna hay potestad de dirimir cualquiera cuestion sobre atribuciones respectivas que se suscitase, pretendiendo ambas ser competentes ó incompetentes para conocer de un asunto determinado. Solo el Rey como gefe supremo de toda justicia, árbitro entre todos los poderes y regulador de todas las jurisdicciones, tiene autoridad para restablecer la concordia entre estos dos órdenes paralelos y alguna vez rivales.

**184.**— IV. «Indultar á los delincuentes con arreglo á las leyes.»—La clemencia es la mas bella prerogativa de la Corona; pero su exámen conduce á doctrinas agenas al estudio del derecho administrativo.

**185.**— V. «Declarar la guerra y hacer y ratificar los tratados de paz, dando despues cuenta documentada á las córtes.»—Estas facultades pertenecen al género de las que constituyen la administracion exterior. Si el Rey vela por la seguridad del estado, debe mover la guerra ó ajustar la paz libremente bajo la responsabilidad de sus ministros. La intervencion del poder legislativo, por mas que parezca necesaria en actos de tan grave importancia y consecuencia, no debe ser directa, sino indirecta, ni anterior, sino posterior. El Rey, para hacer la guerra, necesita hombres y recursos que no puede obtener sino de los pueblos por medio de contribuciones de sangre y de dinero. El poder legislativo, negándose á votar los impuestos que el gobierno pide á fin de atender á los gastos extraordinarios de la guerra, le incapacita para intentar ó proseguir una empresa loca ó temeraria; y sin menoscabar la independencia del poder ejecutivo en cuanto á la *accion*, *deliberando* le encierra dentro de los límites señalados por la razon y por la conveniencia pública.

**186.**— VI. «Disponer de la fuerza armada distribuyéndola como mas convenga.»—El gobierno nunca es coactivo por esencia, sino racional, ni debe por consiguiente hacer alarde de fuerzas para requerir la obediencia de los súbditos, sino obtener su voluntaria sumision empleando medios morales; por cuyas razones, tanto mas perfecto será un régi-

men político, cuanto mas se apoye en el entendimiento y menos recurra á la violencia y al terror. Casos hay, sin embargo, en que agotados todos los recursos de la persuasion y del consejo, es preciso acudir á la resistencia, y domar con entereza ciertas voluntades individuales y ciertas pasiones enemigas de la sociedad, de carácter indócil y rebelde; y entonces el poder ejecutivo tiene el derecho y el deber de apelar á la coaccion para proteger el órden social.

Para esto se ha instituido el ejército permanente que coopera al mantenimiento de la paz de los pueblos y los defiende contra las agresiones extrañas. Y como al Rey toca velar por la conservacion del órden público en lo interior y por la seguridad del estado en lo exterior, á él tambien debe corresponderle el mando y distribucion de las fuerzas sociales, como instrumento necesario para el logro de ambos fines.

El Rey, no obstante, carece de una potestad ilimitada en cuanto al ejercicio de esta atribucion constitucional, porque no es dueño de aumentar el ejército á su placer, pues las córtes fijan todos los años la fuerza militar y permanente de mar y tierra (1); ni puede mandar el ejército ó la armada personalmente, sino por medio de gefes responsables que nombra ó separa á propuesta y por el conducto necesario de su ministro de la guerra; ni en fin, puede tampoco admitir tropas extranjeras en el reino, á no estar autorizado para ello en virtud de una ley especial (2).

**187.**— VII. «Dirigir las relaciones diplomáticas y comerciales con las demás potencias.»—La diplomacia, ó el arte difícil de las negociaciones, se funda en adivinar los intentos de un gabinete, precaver los sucesos, aprovechar los accidentes, conducir tal cuestion complicada á un desenlace feliz, granjearse la confianza de los gobiernos extranjeros, convencerlos y determinarlos á tomar un partido.

Apreciar la situacion política de un estado y tratar con su soberano, son cosas que no pueden concluirse sino en la

(1) Art. 79 de la Constitucion.
(2) Art. 46, §. 2.

intimidad y en el silencio de los gabinetes, por lo menos hasta las ratificaciones y canges segun los usos diplomáticos; y por eso en todos tiempos y en todas las naciones la guerra, la paz, las alianzas y tratados, se han confiado á los príncipes solamente, porque solo entre ellos es posible guardar un inviolable secreto. Solo, pues, el Rey debe poseer la facultad de conducir las relaciones con las potencias extranjeras por medio de su ministro de Estado ó de las personas acreditadas al efecto, sin tener la representacion nacional otra participacion, que la de examinar la conducta de los consejeros de la Corona y acusarlos, si hubiere motivo bastante para exigirles la responsabilidad de sus actos.

**188.**— VIII. «Cuidar de la fabricacion de la moneda en la que se pondrá su busto y nombre.» —Acuñar moneda es una prerogativa de la soberanía segun la ley del Fuero Real citada; y así, quien labra moneda falsa, no solo comete hurto, sino atenta á este derecho. La efigie del príncipe y el escudo ó sello de armas impresos en ambas superficies, garantizan la fe pública y atestiguan la verdad de los contratos. El gefe del estado, pues, debe ejercer exclusivamente la facultad de acuñar moneda; principio reconocido en todas las edades; como que, si alguna vez los señores feudales gozaron de tan alta prerogativa, fue en calidad de partícipes que eran de la autoridad soberana, ó por privilegios y mercedes especiales, que arrancaron á los reyes en aquellos tiempos aciagos en que la nobleza ejercia tan fuerte preponderancia y estaban tan humilladas las coronas.

**189.**— IX. «Decretar la inversion de los fondos destinados á cada uno de los ramos de administracion pública.»—El poder legislativo vota las contribuciones; el poder ejecutivo las aplica á cada servicio: el uno considera las necesidades sociales en su conjunto; el otro atiende á sus minuciosos pormenores: aquel, agrupando cuotas individuales, forma las rentas públicas; este, invirtiendo las rentas públicas, promueve el desarrollo de la riqueza individual.

Si votar las contribuciones es una prerogativa del poder legislativo, ya se considere su ejercicio como una garantía

constitucional, ya se mire en el impuesto una disminucion de los derechos de la propiedad que la ley establece y solo la ley puede menoscabar; la gestion de la fortuna del estado es un acto administrativo, y *administrar* incumbe exclusivamente al Monarca, segun la Constitucion y los principios fundamentales del régimen representativo. Si los cuerpos colegisladores llevan á las regiones del gobierno abundante caudal de luces y doctrinas, su encargo es y debe ser puramente teórico, puesto que ni los muchos son á propósito para ejecutar, ni á los miembros de las asambleas deliberantes los debemos suponer adornados por lo comun de conocimientos prácticos, ni sabedores á fondo de la situacion política, moral y económica de los pueblos, ni por tanto dotados del tino para el mando que no se halla de seguro en los hombres especulativos, sino en los adiestrados con la experiencia de los negocios.

**190.**— X. «Nombrar todos los empleados públicos y conceder honores y distinciones de todas clases, con arreglo á las leyes.»—El Rey posee la plenitud de la potestad ejecutiva, y debe por tanto estar revestido de las facultades necesarias para ejercer su autoridad. El primer medio es crear una gerarquía administrativa, compuesta de gefes y subalternos encargados de dar cumplimiento á las órdenes que les fueren comunicadas; y como estos funcionarios, en vez de favorecer la marcha de la administracion, la entorpecerían, si no hubiese unidad en el pensamiento, sumision al poder, diligencia para ejecutar y entereza para vencer toda resistencia á la voluntad del Monarca, de ahí nace la necesidad de otorgar al Rey la prerogativa de nombrar ó remover los empleados públicos, porque quien se obliga á un trabajo es fuerza quede árbitro de elegir sus instrumentos.

Para escoger los funcionarios con acierto debe quien los nombra estudiar los deberes especiales de cada cargo, inquirir las cualidades de las personas útiles y comparar estas noticias; observaciones de pormenores y trabajos propios de la administracion solamente.

Los honores y distinciones son recompensas otorgadas al

mérito contraido en el servicio del estado; y como no habria justicia en el premio, si la distincion ó el honor no guardasen la proporcion debida con la magnitud é importancia de los servicios prestados, resulta que solo el Rey, único capáz de conocer y apreciar los actos administrativos, puede y debe decretar las recompensas.

Hay otra razon poderosa para atribuir exclusivamente al Monarca esta facultad constitucional, á saber, la responsabilidad á que están sujetos todos los actos del poder ejecutivo; responsabilidad que, si bien no alcanza á la persona del Rey, sagrada é inviolable segun la Constitucion, pesa de lleno sobre sus ministros; por lo cual á ellos les toca aconsejar y proponer al gefe del estado el nombramiento y remocion de los funcionarios públicos y la concesion de las recompensas á que se hicieren acreedores, pues no hay responsabilidad, ni moral, ni efectiva donde no hay hechos imputables, y no son imputables sino los actos propios ó los de nuestros mandatarios.

El poder legislativo, sin embargo, señala los límites dentro de los cuales deberá el Rey ejercer esta prerogativa que no es absoluta, ni convendria quedase á merced de la arbitrariedad ministerial, sino moderada de tal suerte, que sin destruir la justa libertad de premiar el mérito y los servicios al estado, se ponga coto á las demasías del poder y no degeneren las recompensas en favores palaciegos ó gracias vituperables; y eso mismo significa la expresion final *con arreglo á las leyes* (1).

(1) Habiamos concebido la esperanza de que las córtes acudiesen al remedio de ciertos vicios de nuestra administracion, aprobando el proyecto de ley sobre nombramiento de empleados presentado por el gobierno al Congreso de los diputados en 16 de marzo de 1849. Dificultades acaso invencibles han entorpecido el curso de la discusion, y diferencias entre ambos cuerpos colegisladores han hecho necesaria la reunion de una comision mista, cuyo dictámen no llegó á evacuarse durante la última legislatura, siendo por tanto imposible la sancion inmediata de la Corona.

Al lamentar el malogro de aquel buen pensamiento no podemos menos de expresar nuestros vivos deseos de verlo reproducido con mejoras en la legislatura próxima. Gobernar (aunque todo el mundo se considera apto para tan difícil encargo) es un arte que requiere

**191.**— XI. «Nombrar y separar libremente los ministros.»—Esta facultad constitucional no solo se deriva naturalmente de la anterior, sino que se funda en el carácter de poder moderador inherente á la autoridad real. Sabido es que solamente en el Rey reside la potestad de hacer ejecutar las leyes; pero esta potestad no la ejerce por sí mismo, sino que la delega á sus ministros responsables. Cuando graves cuestiones dividen á los poderes públicos y su concordía aparece turbada, el Rey es árbitro entonces de estas diferencias, y cambia su ministerio para poner en consonancia el poder ejecutivo con el legislativo, ó disuelve el Congreso de los diputados sometiendo la decision de la contienda al juicio de la nacion. Estas prerogativas del Rey dan tal flexibilidad al régimen representativo, que si le suponemos por un instante despojado de ellas, la existencia de la monarquía constitucional es un imposible.

**192.**—Aunque en rigor de principios el Rey es dueño de nombrar, despedir y reemplazar á sus ministros, las prácticas parlamentarias ó el espíritu, mas que la letra de las leyes constitucionales, coartan su libre albedrío y le hacen consultar la situacion política que atraviesa, es decir, le obligan á tener en cuenta la mayoría de las córtes, el estado de la opinion pública, la conveniencia de los pueblos y cuantas circunstancias pueden influir en tan grave determinacion y en sus resultados.

En ningun acto se revela mas claramente el carácter que el Rey tiene de gefe supremo de la administracion, que en el ejercicio de esta facultad constitucional.

**193.**—Ora el Rey reine y no gobierne, ora reine y gobierne tambien, es un axioma constitucional que no administra; de suerte que si bien la potestad de ejecutar las leyes reside en el Monarca, la ejerce siempre por el conducto necesario de

estudios preliminares y exige una especie de aprendizaje, si los pueblos han de experimentar los beneficios de una administracion inteligente en todos sus ramos; y por eso el defecto capital del proyecto referido, consiste en no reconocer necesidad de preparacion, sino en los empleados en el ministerio de la Gobernacion del reino.

sus ministros responsables; por manera que todos los actos administrativos son esencialmente actos ministeriales.

## CAPÍTULO III.

### De los ministros.

194.—Carácter de los ministros.
195.—Administracion superior durante la monarquía goda.
196.—Y en la época de la reconquista.
197.—Novedad introducida por don Alonso VII.
198.—Reforma de don Juan I.
199.—Régimen administrativo bajo la dinastía austriaca.
200.—Origen de los ministerios al advenimiento de la casa de Borbon.
201.—Cambios y arreglos de secretarías hasta la fecha.
202.—Necesidad de un ministerio en los gobiernos representativos.
203.—Es un cuerpo intermedio y una autoridad delegada.
204.—Clasificacion de los negocios administrativos.
205.—Necesidades generales de los pueblos.
206.—Distribucion de los ministerios segun estas necesidades.
207.—Atribuciones de los ministros.
208.—*Comunes.*
209.—Instrucciones ministeriales.
210.—Disposiciones ó mandatos.
211.—Decisiones.
212.—Actos de gestion.
213.—*Especiales.*
214.—Enumeracion de los ministerios de España.
215.—Atribuciones de la secretaría de Estado.
216.— de Gracia y Justicia.
217.— de Gobernacion.
218.— de Comercio, Instruccion y Obras públicas.
219.— de Hacienda.
220.— de Guerra.
221.— de Marina.
222.— A quién compete modificar esta distribucion.
223.—Unidad del ministerio.
224.—Consejo de ministros.
225.—Presidente del consejo.
226.—Ministros sin cartera.
227.—Cada ministro es superior gerárquico en la administracion de su ramo.
228.—Revocacion y enmienda de los actos ministeriales.
229.—Responsabilidad de los ministros.
230.—Es individual ó colectiva.

---

**194.**—Son los ministros de la Corona gefes superiores de la administracion que bajo la autoridad inmediata del Rey ejercen el poder ejecutivo. Los ministros son, pues, delegados próximos é indispensables de la potestad real y despues del Monarca, ocupan el primer grado en la gerarquía administrativa. Su autoridad se extiende á tanto, cuanto alcanzan

las atribuciones constitucionales del Rey de quien son consejeros naturales y al mismo tiempo sus medianeros.

**195.**—No siempre se ha reconocido la necesidad ó la conveniencia de nombrar estos secretarios del Rey ni en España, ni en otras naciones. La legislacion goda, imitando la organizacion administrativa del imperio romano, encargaba el gobierno universal principalmente á dos altos funcionarios, el *conde de los notarios* cuya obligacion era dictar las cartas y privilegios reales, y el *conde de los tesoros ó del erario público*; títulos que no eran de honor, ni significaban tampoco verdaderos oficios palatinos, sino cargos públicos ó dignidades del estado.

Con la ruina de la monarquía goda desaparecieron ó se ocultaron al estruendo de las armas las instituciones y dignidades anteriores á la irrupcion de los sarracenos, si bien tornaron en breve tiempo, pues consta que don Alfonso II, llamado el Casto, restableció en su córte de Oviedo los usos y costumbres de los godos, así en el órden civil, como en el eclesiástico, volviendo las cosas á la antigua usanza de Toledo.

**196.**—Esta sencillez primitiva del gobierno gótico subsistió en la época de la reconquista por espacio de algunos siglos, pues la facilidad de atender á las necesidades públicas no requería tampoco una administracion mas complicada. Escasos eran los pueblos de realengo en proporcion al gran número que pertenecía á las clases de abadengo, de señorío solariego y de behetría. Pueblos habia contribuyentes (*villas tercias* ó *mandaciones*) y pueblos exentos (*villas ingénuas*); y aunque segun la antigua constitucion de los godos solo el Rey ejercía el alto señorío de la justicia y el supremo imperio por medio de magistrados civiles, políticos y militares, andando el tiempo la autoridad real se desprendió de muchas de sus anteriores prerogativas, ya concediendo á los señores jurisdiccion, ya otorgando á las comunidades el privilegio de proveer el gobierno económico de cada pueblo y su alfoz por medio de sus alcaldes jurados y demás oficiales de los concejos de eleccion popular, y ya en

fin dando por fuero á muchas ciudades de Castilla que *dos homes buenos aviniesen sus pleitos* y *los librasen por alvedrío.*

**197.**—Con tales concesiones quedaba la administracion central muy descargada de negocios y podía confiarse á pocas manos. En el siglo XII hízose proclamar emperador el Rey don Alonso VII en las córtes de Leon. Entonces empezó á conocerse el título de canciller á cuya dignidad correspondía la custodia del sello real desde que empezó á usarse por este tiempo para autorizar con él los privilegios y cartas reales.

**198.**—Don Juan I alteró en parte la forma antigua de la administracion central, decretando y publicando en las córtes de 1385 el plan de un consejo de gobierno de donde tuvo orígen el famoso Consejo de Castilla. No era dicha institucion un consejo privado como antes solian tener los Monarcas; sino una rueda muy importante de la máquina administrativa, motivando el Rey su introduccion, entre otras razones, en la siguiente bien significativa de la participacion directa que le daba en la administracion pública: «et si nos oviésemos *de oir é librar todos los negocios del regno* non podríamos facer la guerra, nin las cosas que pertenecen á ella, segun que á nuestro servicio é á nuestra honra cumple.» Y en efecto, auxiliaba al Rey no solo deliberando, sino con sus grandes atribuciones activas, cuyo ejercicio ya no podía concentrarse en una sola persona ó dignidad, pues ensanchado el territorio, aumentada la poblacion y creciendo la riqueza, necesariamente habian de multiplicarse los negocios hasta el punto de requerir el Rey el concurso de otras fuerzas que le ayudasen á soportar las cargas del gobierno. Tan cierta es esta mision primitiva del Consejo, que Felipe II en la instruccion que dió á su presidente en 1582 le decia: «El oficio del Consejo real es tener cuidado de los negocios del reino, y los pleitos accesorios al Consejo, y no su propio oficio.»

**199.**—La dinastía austriaca no dió nueva forma á la administracion central. Los reyes gozaban de un poder absoluto y le ejercian por sí, valiéndose de sus privados como de instrumentos dóciles á su voluntad, y siendo el ministro en aquel tiempo un secretario del Rey sin facultades propias y

sin atribuciones designadas por ley alguna. El Consejo ejercia gran parte de las funciones gubernativas y á veces disputaba sus derechos con el Monarca.

**200.**—Felipe V introdujo en España con otras novedades el sistema administrativo de Francia, creando en el año 1700 dos secretarías ó ministerios, al uno de los cuales atribuyó el despacho de todos los negocios concernientes á Guerra y Hacienda y al otro cometió los restantes. Esta innovacion encerraba no solo un pensamiento administrativo, sino tambien la mira política de enflaquecer la autoridad del Consejo y debilitar su influjo, despojándole poco á poco de sus facultades gubernativas tan impropias de toda corporacion, y libertar al gobierno de aquella especie de tutela, constituyendo la unidad del poder, rodeándole de fuerza y de prestigio y subordinando su movimiento al impulso del Monarca.

**201.**—En 1714 hízose un nuevo arreglo y distribucion de todos los negocios del estado entre cuatro secretarías del despacho y una intendencia universal, perteneciendo á una los negocios exteriores ó de Estado, á otra los de Justicia y asuntos eclesiásticos, á otra los de Guerra, á otra los de Indias y Marina, y á la intendencia librar los de Hacienda.

En 1715 redujéronse á tres los ministerios, de Estado, de Guerra y Marina, de Gracia y Justicia y Hacienda.

El 1754, bajo el reinado de Fernando VI agregáronse á la secretaría de Estado la superintendencia general de correos y otros asuntos inconexos con su objeto especial y primitivo, y se atribuyeron á las otras secretarías nuevas facultades.

Cárlos III, en 1777, estableció dos secretarías para el despacho de los negocios de Indias, una de Gracia y Justicia, y otra de Guerra, Hacienda, Comercio y Navegacion; pero Cárlos IV en 1790 reunió los negocios de Indias á los ministerios análogos.

Las córtes de Cádiz crearon un nuevo ministerio llamado de la Gobernacion de la Península que fué abolido en la reaccion de 1814, y formóse en su lugar otro de Indias que duró hasta 1816.

Restablecida la Constitucion de 1812 en 1820 reapareció el ministerio de la Gobernacion y hundióse nuevamente con el régimen constitucional de la segunda época (1).

En 1833 fué restablecido con el nombre de ministerio del *Fomento*, que despues mudó en el de *Interior*, y al fin recobró su primera denominacion, la misma que hoy lleva; y recientemente en 1847 creóse un nuevo ministerio llamado de *Comercio*, *Instruccion* y *Obras públicas*.

**202.**—En los gobiernos representativos es de necesidad la institucion de esta especie de cuerpo intermedio, al cual apellidan *ministerio* para salvar el dogma constitucional de la inviolabilidad del Rey y hacerlo compatible con la responsabilidad del poder ejecutivo: por manera que los ministros son medianeros y delegados indispensables del Monarca.

**203.**—Medianeros entre el Rey y los cuerpos legislativos, en cuanto presentan, defienden ó combaten los proyectos de ley y aconsejan su sancion ó no sancion al Monarca. Medianeros entre el Rey y la nacion, porque se encargan de ejecutar aquellas mismas disposiciones cuya aprobacion someten á la autoridad real; y medianeros en fin entre este y los agentes administrativos, pues nombran ó destituyen en nombre del Rey á los altos funcionarios del estado y les transmiten sus mandatos.

Como delegados del Rey administran por sí propios, expiden órdenes y circulares, comunican instrucciones y hacen advertencias á los funcionarios públicos, ó bien resuelven asuntos particulares en interés de la administracion.

En el ejercicio de estas funciones no deben invocar el nombre del soberano, pues ya se supone delegada en los ministros virtual y constantemente la autoridad real para todo cuanto la Corona no puede hacer por sí misma.

Todo el peso de la administracion recae, pues, sobre los ministros; y dejando á un lado la parte que tienen en el ejercicio de las altas prerogativas de la Corona, como sus conse-

(1) Consúltense para mayor claridad las eruditas *Lecciones de administracion* del señor Posada Herrera.

jeros que son, nos fijaremos solamente en su carácter administrativo.

**204.**—Siendo los cuidados de la administracion infinitos y de tan vária especie, para mejor cumplir los deberes que á los agentes administrativos competen, se ha escogitado el medio de clasificar las facultades inherentes al ejercicio del poder ejecutivo segun su analogía, y dividir la administracion central en cierto número de círculos, regido cada uno por un gefe superior ó ministro del ramo, con sujecion sin embargo á la voluntad colectiva del ministerio en aquellos asuntos que por su gravedad deben considerarse como cuestiones, no de administracion pura, sino de gobierno.

Esta distribucion de los negocios públicos entre diferentes ministerios para corresponder á su objeto, que es dirigir y vigilar todos los ramos del servicio administrativo y regularizarlo, debe fundarse en la clasificacion natural de las necesidades del estado, en cuyo conjunto parece descuellan tres, acaso las primitivas, á saber: la paz, la gestion de la fortuna general y el fomento de los intereses morales y materiales de la sociedad.

**205.**—La paz ó la conservacion del órden público, primera necesidad de los pueblos, requiere la práctica de una série de disposiciones muy distintas entre sí, porque el gobierno precave ó reprime para dársela á la nacion. Precave *manteniendo relaciones diplomáticas* con las demás potencias: reprime *administrando justicia*, *combatiendo á los enemigos interiores*, y en caso extremo *declarando y haciendo la guerra*. La gestion de la fortuna del estado y el desarrollo de sus intereses, ya morales, ya materiales, exigen tambien una multitud de actos administrativos que se refieren á la *representacion del gobierno* en todo el ámbito del territorio, á la *imposicion*, *repartimiento y cobranza de las rentas públicas*, y al *fomento de la instruccion y de la riqueza de los pueblos*.

**206.**—Resulta, pues, del precedente análisis, que en toda nacion de poblacion regular y de territorio algo extenso, debe haber un ministerio de Relaciones diplomáticas, otro de Justicia, otro de Gobierno, otro de Rentas públicas, otro de

Fomento, otro de Guerra y otro en fin de Marina. Pueden ser mas, sin embargo, ó menos los necesarios: mas cuando ciertas atenciones especiales los reclaman, por ejemplo, un ministerio de Cultos ó de Policía donde la tolerancia religiosa ó el estado de la sociedad multiplicaren los negocios de este linage hasta el punto de exigir la detenida inspeccion y vigilancia del gobierno por medio de un ministro *ad hoc*; menos, si la escaséz de negocios de un ramo permitiese despacharlos acumuladamente con otro análogo, por ejemplo, incorporando el ministerio de Marina al de Guerra, ó el de Fomento al de Gobierno. Pero siempre será verdad que cuanto mas prosperen las naciones, tantos mas centros especiales de actividad administrativa ó ministerios necesitarán, porque la civilizacion multiplica las relaciones sociales á cada paso, y con ellas los deberes del gobierno y los gastos públicos; daño verdadero, si bien compensado con el progreso sucesivo de la riqueza contribuyente.

**207.**—Cualquiera que sea la clasificacion admitida, es llano que cada ministro será parte del ente colectivo llamado ministerio, y gefe superior del ramo especial cuya administracion le estuviera encomendada.

Como miembros del *Consejo de ministros*, los secretarios de estado y del despacho deliberan juntos y adoptan colectivamente ciertas resoluciones; y como gefes superiores de tal ó cual servicio administrativo, obran con entera independencia y deciden los asuntos de su respectivo ministerio, de donde nace la sencilla division de sus facultades en *comunes* y *especiales*.

**208.**—Son comunes las que se derivan de la índole misma de las funciones ministeriales, y especiales son las inherentes á la autoridad privativa de cada ministro.

En todos los ministros se descubren dos caractéres, el uno principal ó predominante, y secundario ó excepcional el otro: el primero es el de agente superior de la administracion, y el segundo el de juez administrativo. De esta jurisdiccion puramente excepcional hablaremos en otra parte.

Cuando el ministro procede como agente administrativo,

los actos ministeriales se resuelven en *instrucciones*, *disposiciones* y *actos de gestion*.

**209.**—El objeto de las *instrucciones* es dirigir la ejecucion de las leyes y reglamentos y obtener su obediencia de todos los subordinados; y ora aparezcan bajo la forma de resoluciones generales, ora bajo la de decisiones particulares, hablan siempre con las autoridades administrativas á quienes ilustran, y declaran el sentido de las disposiciones cuya fiel observancia procuran: expresan una determinacion superior, y señalan al subalterno la línea de conducta que deben seguir, pero nada añaden á las leyes y reglamentos establecidos. Tales son nuestras reales órdenes y circulares.

**210.**—Las *disposiciones* ó mandatos ministeriales son, ó medidas de órden y utilidad pública, de conveniencia momentánea y aplicacion fugitiva, ó decisiones en asuntos privados.

Las primeras son á los reglamentos de administracion pública lo que estos á las leyes, es decir, suplen el silencio de aquellas, disipan la oscuridad de sus palabras, colman sus vacíos, tienen la fuerza y el valor de la ley ó del decreto que comentan, y las autoridades encargadas de su cumplimiento deben observarlas como un precepto. Entre nosotros se expiden igualmente en forma de reales órdenes y circulares.

Autores presuntos de las disposiciones que dictan en nombre del Rey ó de que toman la iniciativa en los cuerpos colegisladores, los ministros se suponen poseidos del espíritu de aquellas disposiciones y preparados á llenar con medidas supletorias el vacío que presenten, ó á salvar con aclaraciones motivadas los inconvenientes de las interpretaciones arbitrarias. De esta presuncion natural y legítima se deriva desde luego la consecuencia de que corresponde á los ministros la resolucion de las dudas que puedan ocurrir en la ejecucion de las leyes (1).

**211.**—Las *decisiones ministeriales* son tambien actos ad-

(1) *Ideas de administracion*, por el señor Burgos.

ministrativos obligatorios para todos los ciudadanos y para todas las autoridades políticas y judiciales. Su objeto es mandar, permitir ó vedar alguna cosa á instancia de un particular á quien el ministro otorga ó niega su solicitud en interés de la administracion. Estos actos emanan del ministro requerido ó provocado, y es preciso quepan dentro de los límites de su poder discrecional para no degenerar en actos de jurisdiccion. La autorizacion para establecer una fábrica á orillas de un rio navegable, la solicitud de privilegios de invencion ó perfeccion, los empleos, ascensos, honores, pensiones y otras gracias cualesquiera, ó pretensiones de justicia provocan estas decisiones ministeriales.

No hay forma ninguna establecida para intentar, proseguir y resolver estos asuntos. El ministro comunmente recibe el memorial, y si alguna vez decide en el acto, las mas ordena instruir expediente, oye el informe del gefe especial del negociado y despues decide con pleno conocimiento de causa.

**212.**—*Actos de gestion* llámanse los relativos á la administracion del patrimonio ó fortuna del estado, y son verdaderos contratos civiles, tales como compras, ventas, arriendos y permutas cuyo objeto es asegurar el servicio público en todos sus ramos. Solo en los ministros reside la personalidad ó la representacion necesaria para contraer tales obligaciones en nombre del estado, cada uno en su respectivo ministerio; y las cuestiones á que dieren márgen la validéz ó interpretacion de estos actos, constituyen verdaderos litigios entre los ministros y los interesados cuyo exámen aplazamos para lugar mas oportuno.

Los actos de gestion no necesitan ser autorizados por escribano, pues ya interviene la fe pública en estos contratos, representada en el carácter tambien público de los ministros.

**213.**—Tales son las atribuciones comunes de los ministros: sus facultades especiales se derivan de las leyes y reglamentos administrativos que distribuyen el servicio público entre varios ramos ó ministerios; de suerte que en es-



te punto la legislacion es positiva y la jurisprudencia se funda en la recta interpretacion de los principios consignados en dichas leyes y reglamentos y en bien observadas analogías.

**214.**—En España son hoy siete los ministerios ó secretarías de estado y del despacho entre las cuales están distribuidos todos los negocios del reino, á saber: *Estado*, *Gracia y Justicia*, *Gobernacion*, *Comercio*, *Hacienda*, *Guerra y Marina*, cuyas respectivas atribuciones son las siguientes:

**215.**— I. El de *Estado* tiene á su cargo:

1.° La correspondencia con las córtes extranjeras.

2.° El nombramiento de ministros residentes.

3.° Los tratados internacionales.

4.° Las representaciones, quejas y solicitudes de los que no son súbditos del Rey, ó de ministros de príncipes extranjeros en materias pertenecientes á estado ó á regalías.

5.° Los decretos para gastos que se hubieren de hacer por razon de estado, ó paga de dependientes ó ministros que residan de órden del Rey fuera del reino, y la formacion de sus despachos, cédulas ó patentes.

6.° La correspondencia con las personas de la real familia.

7.° Las concesiones de grandezas de España, sus honores y habilitacion ó declaracion de sus clases.

8.° Todo lo perteneciente á la insigne órden del Toison, sus estatutos y oficiales, como asímismo á las cruces de las distinguidas órdenes española de Carlos III y americana de Isabel la Católica, sus asambleas y secretaría, é igualmente la autorizacion para usar condecoraciones extranjeras.

9.° El tribunal de la Rota.

10.° La agencia general de preces á Roma.

11.° La secretaría de la interpretacion de lenguas.

12.° El refrendo de todos los documentos y pasaportes para el extranjero.

13.° Y por último, todas las resoluciones á las consultas ó representaciones que en cualquiera de estas materias se hicieren al Rey, tanto por los tribunales de oficio, como por

otras juntas y ministros particulares, y la formacion de los decretos y órdenes que el Rey mandare expedir en los negocios de esta naturaleza (1).

**216.**— II. Al de *Gracia* y *Justicia* corresponden:

1.° Los reales nombramientos para las plazas de jueces y magistrados, escepto las del tribunal supremo de Guerra y Marina, y el tribunal mayor de Cuentas.

2.° Todo lo tocante al gobierno de los tribunales y las órdenes ó resoluciones relativas á promover ó activar la recta administracion de justicia.

3.° Todos los negocios del Real Patronato con las contestaciones de jurisdiccion eclesiástica en lo que no tenga conexion con los derechos y rentas reales.

4.° Lo concerniente á puntos de religion, de reforma y de disciplina eclesiástica y la conservacion de las regalías de la Corona.

5.° Los nombramientos para arzobispados, obispados, prebendas y beneficios eclesiásticos.

6.° Los seminarios conciliares.

7.° Los establecimientos de casas de comunidades religiosas.

8.° Las mercedes de títulos de Castilla.

9.° La provision de las encomiendas militares.

10.° Y el notariato mayor de los reinos, en cuya calidad el ministro de Gracia y Justicia interviene en los matrimonios, nacimientos y defunciones de las personas reales, en todos los actos de cesiones, renuncias, obligaciones y poderes de las mismas, legaliza todos los testimonios de documentos públicos que reclaman los tribunales extranjeros ó se remiten á los mismos, y presenta á la sancion real todos los proyectos de ley aprobados por las córtes, sea cualquiera el ministerio á que corresponda (2).

**217.**— III. Al de *Gobernacion de la Península* pertenece:

(1) Ley 7, tít. VI, lib. III, Nov. Recop. y órdenes posteriores.

(2) Ley 8, tít. VI, lib. III, Nov. Recop. y órdenes posteriores. Consúltese tambien el *Diccionario de legislacion y jurisprudencia* por el señor Escriche, tercera ed. art. MINISTRO DE LA CORONA.

1.° Las relaciones con el Consejo Real, consejos provinciales, diputaciones provinciales y ayuntamientos.

2.° Las competencias.

3.° Los propios y comunes de los pueblos.

4.° Los pósitos.

5.° La policía administrativa en todos sus ramos, y por consiguiente la seguridad pública y personal, la guardia civil y municipal, los espectáculos y reuniones públicas y la policía urbana.

6.° Las quintas, alojamientos, bagajes, cargas y servicios públicos.

7.° Los disensos, secuestros, indemnizaciones, conservacion, reparacion y obras de los cuerpos colegisladores, estadística general, division territorial, cartas geográficas y topográficas.

8.° Los montes, baldíos y sus aprovechamientos y la policía rural.

9.° La beneficencia pública, y por consiguiente, los hospitales, hospicios, casas de refugio y de socorro, casas de maternidad, establecimientos de dementes y sus análogos, montes pios, limosnas y socorros públicos, cajas de ahorros y las calamidades públicas.

10.° Los establecimientos de correccion como cárceles, presidios y demás penitenciarios.

11.° La sanidad, policía sanitaria y baños minerales.

12.° Y por último, la contabilidad de todos los ramos dependientes de Gobernacion (1).

Este ministro se reserva para su despacho personal:

1.° Todo lo que haya de someterse á la resolucion de la Corona.

2.° Todo lo relativo á nombramiento de senadores y á elecciones de diputados á córtes, de diputaciones provinciales, ayuntamientos y al personal de estas corporaciones.

3.° Todo lo tocante á la política, al órden público, á la

(1) Real decreto de 20 de octubre de 1847.

seguridad pública y personal, estados excepcionales y fuerza armada dependiente de su autoridad.

4.° Lo concerniente á la libertad de imprenta.

5.° El personal del ministerio.

6.° La gobernacion de Ultramar.

7.° Y los demás asuntos que por circunstancias especiales juzgare oportuno reservarse (1).

**218.**— IV. Al de *Comercio*, *Instruccion* y *Obras públicas* incumben:

1.° Todos los negocios y establecimientos relativos al comercio, como sus tribunales y juntas: los asuntos relativos al aumento ó reduccion de los derechos de importacion y exportacion y al recargo ó supresion de arbitrios, cuyas decisiones en último resultado corresponden al ministerio de Hacienda: la mejora y fomento del cabotage: la concesion de ferias y mercados: el arreglo de pesos y medidas: los expedientes gubernativos sobre el cumplimiento del código de comercio y ley de enjuiciamiento: las casa-lonjas ó bolsas de comercio, y las consultas del ministerio de Estado sobre los tratados de comercio é incidencias del ramo con las demás naciones.

2.° La instruccion pública, y por tanto, las universidades, institutos de segunda enseñanza y colegios de humanidades: la instruccion primaria: los colegios de sordo-mudos y de ciegos: los de san Telmo de Málaga y Sevilla: el de veterinaria: las academias y demás sociedades científicas y literarias, escuelas de bellas artes, bibliotecas, archivos, museos, conservatorio de artes y de música y declamacion, propiedad literaria, premios á sábios, literatos y artistas, y comision de monumentos históricos y artísticos.

3.° Las carreteras y ferro-carriles: los caminos provinciales y vecinales, canales de navegacion y de riego, acéquias, obras públicas y privadas de los rios navegables y flotables y policía de los caminos: desagüe de lagunas y formacion de pantanos: obras de mar, faros y todas las accesorias de los

(1) Real decreto de 25 de agosto de 1849, art. 5.

puertos, su limpia y conservacion, fosos, boyas y balisas: la junta consultiva de estos ramos: el cuerpo de ingenieros civiles y su escuela especial: portazgos, pontazgos, barcajes, aranceles y tarifas de peaje y trasporte de toda via pública, administracion y arriendo de sus productos: concesiones y contratas de estos servicios, monumentos y edificios costeados por el estado.

4.° La proteccion y fomento de los diversos ramos de la agricultura: los proyectos de ley para su mejora y desarrollo: la enseñanza y perfeccion de los procedimientos agrícolas: la introduccion de nuevos y útiles cultivos: las escuelas especiales de agronomía: la destruccion de las plagas del campo: premios y recompensas á los cultivadores: uso y aprovechamiento de los productos rurales: ganadería, cria caballar y negociados análogos.

5.° La industria general, su proteccion y fomento: la concesion de privilegios de invencion y perfeccion, y la direccion del ramo especial de minería (1).

**219.**— V. Toca al ministerio de *Hacienda*:

1.° La imposicion, repartimiento, cobranza y distribucion de las contribuciones ordinarias y extraordinarias en ambos hemisferios.

2.° Los negocios de las casas de moneda.

3.° Las minas cuyo beneficio se reserva el estado y forma parte de los ingresos del tesoro.

4.° Las fábricas de tabacos.

5.° Los resguardos de mar y tierra.

6.° La vigilancia sobre todas las oficinas de cuenta y razon y administracion de la hacienda pública.

7.° La administracion de los bienes mostrencos y nacionales, ó sea de rentas y arbitrios de amortizacion, como asimismo de los maestrazgos y encomiendas de las órdenes militares inclusas las de san Juan de Jerusalen.

8.° Las loterías y todos los demás derechos y efectos de la hacienda pública.

(1) Reales decretos de 8 de febrero, 16 de junio, 20 de octubre y 9 de diciembre de 1847.

9.° Los nombramientos de ministros del tribunal mayor de Cuentas, directores de rentas, intendentes, sus asesores y todos los demás gefes subalternos dependientes de este ministerio (1).

**220.**— VI. Al de la *Guerra* corresponden:

1.° Los asuntos militares y la correspondencia oficial con los capitanes generales de ejército y provincia, directores generales de las distintas armas y el cuerpo de inválidos.

2.° Todo lo relativo á la conservacion, aumento ó disminucion de tropas de la Casa real y del ejército y lo concerniente á su servicio, régimen, movimientos y subsistencia en guarnicion, cuarteles ó campaña.

3.° Los estados mayores de plazas, vestuarios, víveres y utensilios, cuarteles, forraje, alzamientos, itinerarios y demás partes correspondientes á la fuerza, armamento, entretenimiento y buena asistencia del ejército.

4.° Todo lo relativo á la hacienda militar, nombramiento de intendentes militares, comisarios ordenadores y de guerra y demás individuos de este cuerpo.

5.° La artillería en todas sus partes, el cuerpo de ingenieros y sus escuelas especiales.

6.° La concesion de empleos, grados y honores por servicios de guerra, escepto aquellos cuya ejecucion corresponda á otro ministerio, en cuyo caso debe oficiar al que hubiere de expedir los decretos.

7.° La provision de las plazas que le corresponden en el tribunal supremo de Guerra y Marina y el nombramiento de auditores de guerra.

8.° El vicariato general castrense y el cuerpo de Sanidad militar.

9.° Y las mercedes de hábitos de las órdenes militares, pero dirigiéndose al ministerio de Gracia y Justicia para que comunique los nombramientos al tribunal de las Ordenes (2).

(1) Leyes 10 y 12, tít. VI, lib. III, y ley 6, tít. IX, lib. VI, Nov. Recopilacion; real decreto de 4 de julio é instruccion de 18 de diciembre de 1825, y reales órdenes de 29 de octubre de 1814 y 25 de noviembre de 1839.

(2) Ley 11, tít. VI, lib. III, Nov. Recop.

221.— VII. Y por último, son atribuciones del ministerio de *Marina*:

1.° Todo lo concerniente á los arsenales y astilleros de la real armada, construccion de bajeles, armamentos y expediciones, provisiones de víveres, pertrechos y municiones de guerra, matrículas de gente de mar, pesca, naufragios, presas y todo lo demás comprendido en la jurisdiccion de marina, segun se previene en las ordenanzas generales del ramo.

2.° Las disposiciones relativas al armamento, distribucion, mando y empleo de las fuerzas navales y el servicio de los guarda-costas.

3.° La junta del Almirantazgo, el tribunal supremo de Guerra y Marina en la parte que le corresponde, el nombramiento de generales de departamento, comandantes de tercios navales, de arsenales y capitanes de puerto, de auditores; asesores y fiscales, intendentes y contadores de marina.

4.° El colegio naval militar, la escuela de condestables, el observatorio astronómico de san Fernando y el depósito hidrográfico.

5.° Y el cuerpo de capellanes de la armada (1).

222.—La distribucion de los negocios públicos entre los distintos ministerios incumbe al poder ejecutivo, pues es un medio de ordenar la administracion y procurar la fácil ejecucion de las leyes; y por eso cabe dentro de la autoridad real variar la línea divisoria de cada secretaría, y atribuir á una facultades pertenecientes á otra. Tambien puede el Rey crear nuevos ministerios, si las necesidades de la administracion los reclaman, y con tal que no traspase el límite constitucional de los presupuestos.

223.—El ministerio, aunque dividido para el despacho de los negocios, debe mantener la unidad de pensamiento y de accion en su seno; debe formar un cuerpo homogéneo y compacto y tener una organizacion adecuada á este fin, y de-

(1) Ley 9, tít. VI, lib. III, Nov. Recop., ordenanzas del cuerpo, real órden de 25 de setiembre de 1845, reales decretos de 2 de diciembre de 1846 y 5 de febrero de 1847 y otras disposiciones.

be por último reconocer un gefe que sea la personificacion viva del gobierno.

**224.**—De ahí la necesidad del *Consejo de ministros* cuyas frecuentes reuniones sirven para extender y conservar la uniformidad en las ideas y en los actos del ministerio, al mismo tiempo que delibera acerca de los árduos asuntos de cada secretaría y resuelve colectivamente los mas graves, sean cuestiones de gobierno ó negocios de pura administracion.

**225.**—De ahí tambien la necesidad de un presidente del Consejo de ministros que encabeza el ministerio, le imprime direccion y con frecuencia le dá su nombre. Bajo un régimen absoluto es el Rey gefe del ministerio, porque los ministros son meros secretarios suyos y ciegos servidores; pero en los regímenes representativos, tiene el ministerio una vida propia que el Monarca puede darle ó quitarle; pero mientras existe, es libre porque es responsable.

La presidencia del Consejo de ministros es una dignidad personal, y no inherente á ningun ministerio en particular. Aquel de los ministros á quien puede considerarse como la representacion genuina de cierto sistema político ó pensamiento de gobierno, es el gefe natural del gabinete, cualquiera que sea el ministerio puesto á su cuidado, ó aun cuando no desempeñe ninguno ó sea ministro *sin cartera.*

**226.**—La institucion de estos ministros sin ministerio, si bien á primera vista parece anómala, se justifica observando que su objeto es dar entrada en el gabinete á tal personaje á quien se considera como la encarnacion viva de la política dominante en las altas regiones del estado, á fin de consagrarse con mas libertad y ahinco á la realizacion de sus ideas y ejercer con mas fuerza el influjo preponderante de su persona ó situacion. Suele estar exento del despacho ordinario de los negocios, quedándole desembarazada su voluntad y expedita su accion para dar color é imprimir la direccion conveniente al gobierno, así en cuanto á la política, como respecto á la administracion. Por eso acompaña siempre al carácter de ministro sin cartera, la presidencia del Consejo de ministros.

**227.**—Cada ministro es superior gerárquico de todas las

autoridades encargadas del servicio administrativo inherente á su ministerio; y consecuencia de dicha superioridad, es la facultad omnímoda de vigilar, suspender, reformar ó revocar los actos de todos los funcionarios sujetos á sus órdenes, bien proceda expontáneamente, bien á peticion de los agraviados. Es tambien consecuencia del carácter que los ministros tienen de agentes superiores de la administracion, su independencia recíproca, es decir, que ninguno puede conocer de los actos del otro, alterarlos ni corregirlos, aunque estuviese en sus atribuciones darles cumplimiento; pero puede cada ministro reformar sus propios actos y los de sus antecesores, salvo, no obstante, si las decisiones revocadas hubiesen constituido derechos á favor de tercero.

**228.**—De suerte que el ministro, considerado no como juez y sí como agente administrativo, decide soberanamente sin sujecion á otra autoridad alguna en los actos de simple gestion, de potestad reglamentaria, de poder discrecional, y en las medidas de órden público ó seguridad comun; en suma, de todas cuantas disposiciones dictare dentro de los límites de la administracion pura, no queda á los interesados otro recurso que acudir nuevamente al ministro mejor informado. Mas si de sus várias disposiciones, en vez de intereses lastimados, resultase algun derecho ofendido, debe el agraviado pedir la revocacion del acto; y si su queja no fuere escuchada, desde entonces empieza un juicio contradictorio entre el particular y el ministro, este pierde su carácter de agente, se reviste de la cualidad de juez, y ya cae el negocio bajo la jurisdiccion contencioso-administrativa.

**229.**—Los ministros son constitucionalmente responsables de sus actos y de los de sus mandatarios ó agentes subordinados; y por eso tambien los nombran, suspenden y destituyen libremente, aprueban ó desaprueban su conducta como funcionarios públicos y conceden ó niegan la autorizacion para procesarlos.

**230.**—Esta responsabilidad es individual ó colectiva, segun que el acto que la provoca emana de la autoridad especial de un ministro solamente ó nace de una resolucion pro-

puesta al Rey por acuerdo del Consejo de ministros; y aunque la firma señala desde luego la persona contra quien debe dirigirse la acusacion, se extiende tambien á los no refrendatarios, si aparece haber el Rey adoptado aquella disposicion inconstitucional *oido el Consejo de ministros;* ó aun cuando no aparezca dicha fórmula, si en efecto resulta haber sido deliberada, resuelta y aconsejada á la Corona por todo el ministerio. Por manera que esta responsabilidad viene á ser solidaria en los actos de gobierno general, y personal únicamente en aquellos negocios en que proceden los ministros con absoluta independencia, en uso de las atribuciones especiales comprendidas en la esfera administrativa que las leyes y reglamentos han trazado á cada ministerio.

## CAPÍTULO IV.

### De los subsecretarios.

231.—Ministerios mas importantes en el estudio del derecho administrativo.
232.—Subsecretarios.
233.—Orígen y motivo de su institucion.
234.—Carácter de los subsecretarios en Inglaterra.
235.—Naturaleza de sus atribuciones en los demás pueblos regidos por un gobierno representativo.
236.—Atribuciones comunes y especiales.
237.—Facultades del subsecretario de Gobernacion.
238.—De Hacienda.
239.—El ministerio de Comercio no tiene subsecretario.
240.—Subsecretarios, como ministros interinos.
241.—Forma de nombramiento de los subsecretarios.

**231.**—Aunque el derecho administrativo comprende la exposicion de las leyes y reglas secundarias relativas á todo el servicio público, concretaremos sin embargo nuestros estudios al exámen de las facultades inherentes á los ministerios de Gobernacion, Hacienda y Comercio y á sus mas íntimas conexiones con los restantes, de los cuales tomaremos solo cuanto fuere análogo á nuestro propósito que es la administracion general del reino. El ministerio de Gracia y Justicia ejerce funciones encaminadas al órden civil: el de Estado cuida de la administracion exterior, y el de Guerra

y el de Marina tienen á su cargo servicios especiales y facultativos; de suerte qué únicamente los tres primeros deben ser objeto directo de nuestras investigaciones.

**232.**—Despues de los ministros siguen en el órden gerárquico los subsecretarios de los ministerios, agentes auxiliares é intermedios, y órganos de instruccion y comunicacion inmediatamente subordinados á los gefes superiores de cada grande rama del servicio administrativo.

**233.**—Los subsecretarios de los ministerios son una reciente importacion de Francia que á su vez los ha tomado de Inglaterra, y puede ser considerada su institucion como una necesidad del régimen constitucional. Cuando estas autoridades fueron establecidas en España, el gobierno motivó su creacion en la necesidad de descargar á los ministros de los asuntos de leve cuantía ó que se reducen á meros trámites de instruccion de los expedientes, á fin de que pudiesen dedicarse á introducir en los diversos ramos de la administracion reformas importantes y asistir á las córtes generales del reino con la frecuencia que el servicio del estado reclama (1).

**234.**—En Inglaterra no son los subsecretarios, como en Francia y en España, meros auxiliadores de los ministros, sino los ministros verdaderos en la acepcion administrativa de esta palabra, quedando á cargo de los secretarios de estado presentar los proyectos de ley y dirigir las discusiones en el parlamento; organizacion que si bien puede parecernos extraña, tal vez convenga á las circunstancias singulares de aquel pais en donde el principio aristocrático, las poderosas corporaciones, un régimen municipal esencialmente distinto del nuestro, y en suma, la falta de centralizacion administrativa, requieren acaso esta distribucion de facultades entre el ministro y el subsecretario, si la accion del gobierno ha de ser fuerte, regular y uniforme.

**235.**—En las demás naciones donde prevalece el sistema representativo, son los secretarios de estado quienes admi-

(1) Real decreto de 17 junio de 1834.

nistran y dan cuenta de sus actos; de suerte que á ellos solos corresponden juntamente la direccion de los negocios públicos desde el fondo de su gabinete y la defensa de su política ante la representacion nacional. Por efecto de hábitos constitucionales mal comprendidos, se ha considerado la discusion como el deber principal de los ministros y la administracion cual si fuese un trabajo accesorio; de donde ha nacido que no pudiendo darse sustitutos en la tribuna, se han nombrado auxiliares para el despacho. Al fijar pues las atribuciones de los subsecretarios, túvose presente el principio que eran, aunque gefes de la administracion, agentes subordinados, y huyóse por lo mismo de conferirles tales facultades que pareciesen tutores y los ministros sus pupilos; combinacion tanto mas inadmisible, cuanto que aquellos poseerian todo el poder para administrar, y estos sorportarian toda la responsabilidad de los actos administrativos. Por manera que las funciones de los subsecretarios deben pertenecer naturalmente á un órden secundario ó puramente reglamentario, y referirse á la parte menos móvil de los negocios; es decir, á la tramitacion y resolucion de los asuntos leves y de los que ofrecen fácil despacho, aplicando las reglas claramente establecidas.

**236.**—Estos altos funcionarios pertenecen á la administracion activa y central por el carácter de sus facultades, de las cuales á semejanza de los ministros, unas son comunes y otras especiales.

Son comunes las de firmar de órden del ministro todas las comunicaciones preparatorias relativas á la instruccion de los expedientes hasta que se hallen en estado de resolucion, y los traslados de todas las resoluciones definitivas cuya comunicacion principal suscribe el ministro (1).

Son especiales las que les corresponden segun la organizacion de cada secretaría, ó las particulares que en ellos delegan los ministros.

**237.**—Al de Gobernacion, segun esto, pertenece el despacho: 1.° de todos los negocios no reservados al minis-

(1) Real decreto de 17 de junio de 1834.

tro:—2.° el de todos los negocios que, aunque reservados, el ministro los delega en él, atendida su leve importancia.

Tambien corresponde al subsecretario la firma: 1.° de todos los negocios que despachase por sí en uso de sus facultades:—2.° los traslados de las reales órdenes:—3.° los avisos y resoluciones de mera tramitacion que se comuniquen á los demás ministerios, Consejo Real, autoridades, funcionarios y corporaciones de Ultramar, y á los no dependientes del ministerio de la Gobernacion:—4.° todos los nombramientos que no sean de real órden.

Tambien consigna su dictámen en los expedientes cuyo despacho se reserva el ministro, y tiene además la inspeccion y direccion de la secretaría (1).

El subsecretario de la Gobernacion tiene el carácter de inspector general del cuerpo de administracion civil, y como á inmediato subordinado al ministro le pertenece todo lo concerniente á la inspeccion del personal en sus diversos ramos, y está obligado á proponer las reformas que estime oportunas en su organizacion (2).

El espíritu reinante en este conjunto de facultades es la delegacion en el subsecretario de aquellas atribuciones propias del ministro, de las cuales puede, sin menguar su autoridad, desprenderse y contribuir por este medio á la mas rápida expedicion de los negocios, como el despacho y firma de los expedientes, la mera aplicacion de las leyes, decretos, reales órdenes y reglamentos y otras cualesquiera de fácil solucion; principio expresamente consignado en nuestro derecho administrativo (3).

**238.**—Al subsecretario de hacienda corresponden las facultades que para el mas pronto despacho de los negocios considere conveniente delegarle el ministro del ramo, respecto al acuerdo y firma de los expedientes de mera aplica-

(1) Real decreto de 25 de agosto de 1849, arts. 7 y 8.
(2) Real decreto de 8 de enero de 1844.
(3) Real decreto de 20 de octubre de 1847, art. 5.

cion de leyes, decretos, reales órdenes ó reglamentos, cuando no ofrecieren dificultad (1).

**239.**—El ministerio de Comercio, Instruccion y Obras públicas ha considerado que podia aun dispensarse de admitir la autoridad auxiliar de los subsecretarios cuya necesidad no se dejará sentir, mientras el desarrollo progresivo de la pública prosperidad no multiplique las atenciones del gobierno hasta el punto de fatigar el ánimo del ministro con los pormenores de un prolijo despacho, distrayéndole de otros mas árduos negocios y graves cuidados de la administracion y estorbándole seguir el curso de las cuestiones constitucionales.

**240.**—Algunas veces tambien, los subsecretarios desempeñan interinamente el ministerio en ausencia del ministro ó en caso de vacante, pero prévia la autorizacion del Rey, expedida en forma de real decreto.

**241.**—Es consecuencia de la elevada categoría de dichos funcionarios que hayan de ser nombrados por decreto del Rey, y es prerogativa de su clase que pueda recaer en los que fueren ó hubieren sido subsecretarios de los ministerios, el nombramiento de consejeros reales.

## CAPÍTULO V.

### De las direcciones.

242.—Necesidad de las direcciones.
243.—Argumentos en contra.
244.—Bases para la organizacion de las direcciones.
245.—Carácter y facultades de los directores.
246.—Direcciones pertenecientes al ministerio de Gobernacion.
247.—al de Comercio, Instruccion y Obras públicas.
248.—al de Hacienda.
249.—Subdirectores de Hacienda.
250.—Facultades de los directores generales de rentas.
251.—Antiguas direcciones.

**242.**—Es achaque del gobierno representativo que sean llamados al poder, mas bien hombres políticos ó parlamenta-

(1) Real decreto de 14 de enero de 1848.

rios, que personas dotadas de conocimientos especiales y prácticas en el despacho de los negocios. Tambien es condicion de estos regímenes la mayor movilidad de los gefes superiores de la administracion que cambian segun el viento de la opinion pública, y caen ó se levantan al impulso de una tal vez débil ó accidental mayoría. La necesidad, pues, de aliviar á los ministros del peso de infinitos pormenores de la administracion: la conveniencia de segregar los servicios menos análogos y señalar á cada cual una esfera distinta regida por un gefe facultativo, y el interés general que exige dar unidad y firmeza á los pensamientos y actos administrativos, poniéndolos á cubierto, hasta cierto punto, de los vaivenes y oscilaciones de la política, fueron las causas poderosas del establecimiento de las direcciones.

**243.**—Objétase que las direcciones embarazan la accion administrativa, excentralizan el gobierno y son un obstáculo para que prevalezcan en el despacho de los negocios públicos la uniformidad y acuerdo convenientes; mas estas objeciones mejor cuadran á los defectos de su organizacion, que convienen á la institucion misma, ni las direcciones deben obrar con absoluta independencia, ni resolver los negocios árduos, ni participar del carácter instable de los ministros.

**244.**—Para que las direcciones correspondan á su objeto deben reunir dos circunstancias: primera, que sean oficinas generales y formen una seccion de cada secretaría, á fin de sujetarlas á la inmediata dependencia y vigilancia contínua del ministro de quien parte el impulso que mueve todos los resortes de la administracion; y segunda, que no tengan la forma de cuerpos colectivos encargados de ejecutar, sino el carácter de autoridades unipersonales auxiliadas con el consejo de los gefes próximamente subordinados; de suerte que, en suma, las direcciones se conviertan en *directores* individualmente responsables de sus actos al ministro.

De esta manera desaparecerán la accion independiente, la diversidad y aun contradiccion en el despacho de negocios semejantes, las escusadas y molestas dilaciones, una

organizacion monstruosa y la responsabilidad colectiva tanto mas ilusoria, cuanto mas vaga; vicios de que adolecian casi todas las direcciones antiguas y aun algunas de las que hoy subsisten. En vez de dichos inconvenientes habremos llevado la regularidad al servicio, el acierto y la bondad al despacho de los negocios, la responsabilidad efectiva á los actos, y la administracion habrá adquirido algunos grados mas de solidéz é independencia, asegurándola un tanto contra las veleidades de la política.

**245.**—Las direcciones ó los directores son, como los subsecretarios, agentes auxiliares y órganos de instruccion y comunicacion y suceden á estos en grado: no ejercen ningun poder nominal, pero tienen muchas veces un poder real fundado en sus conocimientos facultativos, en su probada experiencia y en su fidelidad á las reglas establecidas. Sus funciones, aunque modestas, porque están encerradas en el estrecho recinto de un gabinete, no son menos útiles que aquellas á las cuales la publicidad da mayor brillo; pues no solo contribuyen á ejecutar las órdenes superiores, sino que preparan los negocios, los resuelven dentro de ciertos límites, dictan disposiciones relativas á la instruccion de los expedientes, declaran dudas, piden datos á las autoridades, vigilan el cumplimiento de las leyes y reglamentos administrativos y proponiendo las mejoras convenientes á su ramo, provocan la accion del gobierno.

Tales son las facultades inherentes á la índole de las direcciones; si otras cualesquiera les perteneciesen de naturaleza distinta, las desempeñarán como delegados especiales del ministro.

**246.**—Seis son las direcciones dependientes del ministerio de la Gobernacion: 1.ª de gobierno: 2.ª de administracion general: 3.ª de beneficencia, correccion y sanidad: 4.ª de correos y gobernacion de Ultramar: 5.ª de presupuestos provinciales y municipales; y 6.ª de contabilidad especial (1).

Cada una de las cinco primeras direcciones consta de un

(1) Real decreto de 25 de agosto de 1849, art. 2.

director, un subdirector, de oficiales de secretaría y auxiliares. La sesta tiene una organizacion algun tanto distinta y mas adecuada á su objeto.

Las facultades positivas de estos directores son: 1.° dictar las resoluciones necesarias para la instruccion de toda clase de expedientes hasta ponerlos en estado de resolucion definitiva: 2.° decretar definitivamente, cuando la resolucion que convenga sea un visto ó enterado: 3.° pedir á las autoridades, funcionarios ó corporaciones dependientes del ministerio de la Gobernacion, excepto las de Ultramar, cuantos datos, estados y noticias estimen necesarias: 4.° cuidar del exacto cumplimiento de las disposiciones del gobierno, recordando aquellas cuya observancia es periódica: 5.° proponer la resolucion definitiva de toda clase de expedientes: 6.° proponer asímismo las mejoras que estimen oportunas y las alteraciones que la experiencia acredite ser necesarias en las disposiciones y reglamentos vigentes: 7.° formar la estadística de los ramos puestos á su cargo: 8.° y desempeñar cualesquiera otras atribuciones que el ministro les delegare (1). Por manera que cada direccion no es un centro especial de accion, sino el núcleo de ciertos servicios administrativos y el vínculo que los liga estrechamente con el gobierno.

Los subdirectores reemplazan á los directores en caso de enfermedad, ausencia ó vacante (2).

**247.**—El ministerio de Comercio, Instruccion y Obras públicas tambien está organizado en otras cuatro direcciones: 1.ª de instruccion pública: 2.ª de obras públicas: 3.ª de agricultura y comercio: 4.ª de contabilidad.

Cada direccion se compone de un director, de oficiales de secretaría, de gefes de negocios y oficiales de direccion. En caso de enfermedad ó ausencia de los directores, son subdirectores los oficiales de secretaría mas antiguos de cada direccion.

Los directores tienen facultades propias, no solamente para la tramitacion é instruccion de los expedientes, sino tam-

(1) Real decreto de 25 de agosto de 1849, art. 9.
(2) Ibid. art. 12.

bien para dictar las disposiciones que estimen oportunas y decidir los negocios que no exijan real resolucion con arreglo á los decretos y reglamentos. Tambien despachan con los ministros los asuntos que, ademàs de su importancia, exijan ser resueltos por el Rey mediante decretos ó reales órdenes (1).

La direccion de contabilidad sustituye á la extinguida junta de centralizacion de fondos de instruccion pública, y lleva la cuenta y razon de estos y de los pertenecientes á la tambien suprimida direccion general de caminos, canales y puertos (2).

**248.**—El ministerio de Hacienda está subdividido en seis direcciones generales: 1.ª de contribuciones directas: 2.ª de contribuciones indirectas: 3.ª de aduanas y aranceles y de rentas estancadas: 4.ª de loterías: 5.ª de fincas del estado; y 6.ª de la deuda del estado (3).

**249.**—Cada direccion general tiene dos ó mas subdirectores quienes sustituyen por el órden de su graduacion al director y bajo su presidencia forman un consejo de direccion, además de ocuparse en sus trabajos ordinarios (4). En ciertos asuntos señalados por los reglamentos el director *debe* oir el dictámen del consejo de direccion: en aquellos que no estando expresos, considere de gravedad, *puede* pedirle su opinion; pero nunca son obligatorios para el director los acuerdos del consejo relativos á los asuntos que hubiere de resolver segun sus atribuciones (5), ni por consiguiente atenúa su responsabilidad la circunstancia de asentir á su dictàmen.

**250.**—Los directores generales de rentas tienen facultades mas extensas que los de los demás ministerios; pero siempre se refieren al cumplimiento y comunicacion de las órdenes superiores, á la vigilancia de sus dependencias, á la pro-

(1) Real decreto de 18 de febrero de 1849.
(2) Real decreto de 7 de abril de 1847.
(3) Reales decretos de 23 de mayo de 1845, 11 de junio de 1847 y 14 de enero de 1848.
(4) Real decreto de 23 de mayo de 1845, art. 4.
(5) Instruccion provisional para la administracion de la hacienda pública, arts. 3, 4 y 5.

posicion de medidas generales, á la declaracion de dudas y resolucion de consultas, á la reclamacion de datos y noticias para apreciar el estado del servicio que dirigen, y á todo lo concerniente al gobierno interior de sus oficinas. Tambien proponen al ministro la traslacion, cese, separacion ó jubilacion de los gefes y empleados y nombran los de cierta inferior categoría; mas su primer y principal deber es procurar la recaudacion íntegra de las contribuciones é impuestos de su cargo, el fomento de las rentas públicas de producto eventual y el puntual ingreso de unas y otras en las cajas del tesoro (1).

Tales son las direcciones que hoy reemplazan al considerable número de cuerpos colectivos con una vida propia á quienes antes estaba cometido el cargo de ejecutar las leyes y reglamentos relativos á ciertos servicios públicos: en ella se hallan ahora refundidas con ventaja sus atribuciones.

**251.**—La direccion general de presidios fue suprimida, y sus atribuciones incorporadas á la tercera del ministerio de la Gobernacion: la de caminos absorbida por el de Comercio, Instruccion y Obras públicas, y agregadas sus facultades á la segunda de sus direcciones: la de correos suprimida tambien y la administracion de este ramo, pasó igualmente á la primera de dichas dos secretarías, y la de minas experimentó la misma suerte, despachando ahora sus negocios el ministerio de Comercio por el ramo de industria (2).

(1) Instr. citada, arts. 1 y 2.
(2) Ley de 11 de abril y reglamento de 31 de julio de 1849.

## SECCION SEGUNDA.

### Autoridades locales.

# CAPÍTULO VI.

## De los gefes políticos.

252.—Intereses generales y locales.
253.—La administracion los promueve por medio de autoridades y agentes subalternos.
254.—Antiguo sistema de administracion provincial.
255.—Variaciones en tiempo de don Alonso VII.
256.—Adelantados mayores.
257.—Corregidores.
258.—Política de los reyes católicos.
259.—Autoridad de los corregidores.
260.—Intendentes.
261.—Confusion de atribuciones.
262.—Gefes políticos.
263.—Sus vicisitudes.
264.—Su nombramiento.
265.—Su autoridad.
266.—Deben ser gefes únicos de la administracion provincial.
267.—Necesidad de incorporar las intendencias á los gobiernos políticos.
268.—Atribuciones de los gefes políticos.
269.—Como agentes subordinados á la administracion central, son:
270.—Organos de comunicacion.
271.—Instrumentos de ejecucion.
272.—Medios de instruccion.
273.—Tutores de las provincias.
274.—Como gefes de la administracion provincial:
275.—Procuran la accion administrativa.
276.—Promueven los intereses y administran la fortuna de las provincias.
277.—Tienen potestad coercitiva.
278.—Aplican penas por via de disciplina.
279.—Imponen multas.
280.—A quién corresponde su exaccion?
281.—Cómo deben recaudarse?
282.—Instruyen sumarias.
283.—Requieren la fuerza armada.
284.—Quién reemplaza á los gefes políticos?
285.—Actos del gefe político.
286.—Su forma.
287.—Su publicacion.
288.—Enmienda ó revocacion de los actos simplemente administrativos.
289.—Casos en que no puede el gefe político anularlos ni corregirlos.
290.—Solo el Rey y el ministro de la Gobernacion los suspenden, modifican ó revocan.
291.—Actos del gefe político como autoridad delegada.
292.—Actos de tutela y de gestion.

---

**252.**—Distínguense en todos los estados una vida general y comun y otra particular ó local, aquella propia del

ente colectivo llamado nacion, y ésta especial de las diversas agregaciones que entran á componerla. La administracion debe proteger la primera, subordinando los intereses de corporacion al principio de la unidad; y en cuanto á la segunda, dictan las reglas de la prudencia y altas razones de bien público que el poder central propenda á disminuirla ó moderarla, pero sin sofocarla ó extinguirla enteramente.

253.—El ejercicio de estas dos elevadas funciones de la administracion superior, á saber, la extension de la vida general por todo el ámbito del territorio y la templanza de cualesquiera existencias locales, requieren la institucion de autoridades en todos los grandes focos de actividad social, encargadas de representar el pensamiento y trasmitir la voluntad del gobierno unitario.

254.—Esta necesidad se ha dejado sentir y se ha procurado satisfacer en España con mas ó menos acierto desde tiempos muy remotos. Nuestra historia legal arroja alguna, si bien escasa luz sobre el sistema de administracion provincial, cuando nos enseña que en tiempo de los godos y en los primeros siglos de la monarquía legionense, habia al frente de cada antigua provincia magistrados con el título de duques y condes, algunos de los cuales solian reunir la jurisdiccion civil, política y militar, y á quienes estaba encomendado el gobierno de los pueblos en nombre del Rey que los instituía temporalmente y los confirmaba, si le placía. En su orígen los condes de las provincias eran unos verdaderos gobernadores amovibles á voluntad del soberano en quien únicamente residía el supremo imperio, y no títulos de honor vitalicios ó hereditarios. Entre estos condados fueron mas notables los de Castilla, Galicia y Portugal que despues se erigieron en estados independientes á causa de las impolíticas particiones del reino, ó por el influjo de las ideas dominantes bajo el régimen feudal, ó por la arrogancia de la nobleza en aquellos tiempos y el débil poderío de la Corona para reprimir sus orgullosas pretensiones.

255.—Luego que don Alonso VII tomó el nombre de emperador, introdujo en su corte y en su reino títulos y dig-

nidades parecidas á las usadas en el imperio romano. Entonces se conocieron los cónsules que eran gobernadores políticos ó militares de las provincias, como los habidos en Asturias y Leon.

**256.**—Hubo tambien adelantados mayores, magistrados que equivalían al presidente de una provincia entre los romanos, y ejercían facultades políticas y militares y tambien administraban justicia; de suerte que este cargo parecia instituido con el doble objeto de gobernar el territorio en tiempo de paz y defenderle en caso de guerra.

Los adelantamientos comprendian varias merindades, y los magistrados que mandaban en cada una prestaban obediencia al adelantado, como á superior inmediato, «ea es puesto por mandado del Rey sobre todos los merinos, tambien sobre los de las comarcas é de los alfoces, como sobre los otros de las villas (1)».

**257.**—Por esta época aparece tambien una nueva autoridad política á la cual llaman corregidor *(corrector)*, cuyo nombre suena por primera vez en las córtes de Leon (1387). Cuando don Alonso XI los creó no se instituían de ordinario, sino solamente en ocasiones y circunstancias especiales, si el Rey de su propio movimiento, ó á peticion de los pueblos ó de personas agraviadas, hallaba conveniente enviar este delegado especial de la Corona á tal punto de sus dominios para moderar el poder de los adelantados y merinos mayores, cuya autoridad habia degenerado en abusiva y arbitraria.

**258.**—La política de los Reyes católicos aprovechó esta coyuntura, como otras, de extender y afirmar el poder soberano, introduciendo la costumbre de nombrarlos para jueces y gobernadores de los pueblos durante un año, y luego por espacio de dos ó mas, y solian prorogarles el mando por tiempo indefinido ó mientras no fuese su voluntad retirarlos ó darles reemplazo.

**259.**—La jurisdiccion de los corregidores, á semejanza

(1) Ley 22, tít. IX. part. II.

de las autoridades administrativas anteriores en el órden de los tiempos, era mista, porque no solo conocian en primera instancia de todos los asuntos civiles y criminales, sino que gozaban de cierta inspeccion gubernativa sobre todo lo político y económico de las ciudades y villas encomendadas á su autoridad. Ellos entendian en la cobranza y repartimiento de las rentas públicas, en la policía de seguridad, en los establecimientos piadosos y correccionales, en la proteccion de los campos y caminos, en la caza y pesca, en los montes y plantíos, en la cria caballar, en los pósitos y propios de los pueblos, en mojones y portazgos (1).

**260.**—Esta confusion monstruosa de atribuciones, llevada á un extremo indefinible durante la prolongada guerra de sucesion, fijó las miradas de Felipe V, quien apenas hecha la paz, creó los intendentes de provincia á cuyo cargo puso el fomento de la agricultura, de las artes y del comercio, y la cobranza é inversion de los caudales del erario; todo con la mira de separar la administracion de justicia de la causa pública y volver á su antiguo esplendor el gobierno económico de los pueblos (2).

**261.**—Como los designios del Rey eran libertar la accion administrativa del yugo de los tribunales, hubo de reunir á cada intendencia el corregimiento político de la provincia: punto que fue combatido con obstinacion por las audiencias y reforma que no se llevó enteramente á cabo; si bien quedó á merced del Monarca unir ó separar dichos cargos, segun lo creyere conforme al servicio del estado.

Mas en donde los corregidores habian subsistido, proseguian ejerciendo sus antiguas facultades bajo la inspeccion inmediata de las audiencias y la superior del Consejo de Castilla; de donde resultaba que la accion administrativa no fuese aun bastante independiente, ni estuviese separada de la administracion de justicia, única funcion que cuadra á la índole y á la forma de aquellos tribunales colegiados.

(1) Instruccion de corregidores (ley 23, tít. XI, lib. 7, Nov. Recopilacion).
(2) Ordenanza de 1718, reformada en 1749.

Los intendentes, por otra parte, tampoco debian poseer atribuciones judiciales, sino facultades puramente administrativas y de órden misto; principio que fué reconocido y aplicado por el sábio gobierno de Carlos III. En suma, los corregidores y los intendentes han sido jueces y gobernadores á un mismo tiempo, mezcla de facultades incompatible con la mútua independencia que requieren la autoridad administrativa y el órden judicial.

**262.**—Consignado el principio de la division de los poderes públicos en la Constitucion de 1812, era consiguiente establecer en cada provincia autoridades administrativas representantes del gobierno y ejecutores de sus mandatos con atribuciones meramente gubernativas, es decir, políticas y económicas, reservando á los jueces y tribunales el derecho exclusivo de aplicar las leyes civiles y criminales y de ejecutar lo sentenciado. Estas autoridades fueron llamadas gefes políticos y sus atribuciones señaladas en la instruccion de 23 de junio de 1813.

**263.**—En 1814 desaparecieron con el régimen constitucional y fueron restablecidas al mismo tiempo que el ministerio de la Gobernacion en 1820, sujetándose para el ejercicio de su autoridad á la ley de 3 de febrero de 1823 acerca del gobierno de las provincias.

Aparecieron nuevamente en virtud de un real decreto (1), como autoridades superiores administrativas de cada provincia con el título de subdelegados de fomento, cuya creacion era de necesidad, despues de instalado el ministerio de este nombre. Cuando mas adelante el ministerio del Fomento tomó la denominacion de lo Interior, los subdelegados establecidos en las provincias cambiaron su título en el de gobernadores civiles, conservando las mismas atribuciones, sueldos y honores que antes tenian (2).

Por último, dichas autoridades recobraron su antiguo nombre de gefes políticos, desde que promulgada la Constitucion de 1812 en 13 de agosto de 1836, hubo necesidad de po-

(1) De 23 de octubre de 1833.
(2) Real decreto de 13 de mayo de 1834.

ner en consonancia el gobierno de las provincias con la ley fundamental del estado, restableciendo la ley de 3 de febrero (1). Desde entonces acá llámanse así estas autoridades superiores, título confirmado aunque con la reserva de *por ahora*, en la ley vigente para el gobierno de las provincias (2).

**264.**—Los gefes políticos son nombrados ó revocados por el Rey en virtud de real decreto refrendado por el ministro de la Gobernacion de la Península, y están bajo la dependencia inmediata de dicho ministerio (3).

No exigen las leyes y reglamentos cualidad alguna en las personas para ser gefes políticos, de suerte que el gobierno goza de una libertad omnímoda en cuanto á su nombramiento. Este silencio estudiado fúndase en que, siendo la eleccion difícil y gravísima la responsabilidad, importa dejar al ministro grande amplitud para que escoja su mandatario. Sin embargo, bien pudiera la ley exigir condiciones de edad y garantías de capacidad sin quebrantar aquel principio; porque si dictar reglas inflexibles en asuntos tan variables equivaldría á poner al ministro en la alternativa de administrar mal obedeciendo la ley, ó gobernar bien violándola, abandonar el nombramiento de unas autoridades tan influyentes en la quietud y prosperidad de los pueblos al favor de los amigos, á las intrigas de la corte ó al capricho ministerial, es un error gravísimo, causa próxima de muchos vicios de nuestra administracion.

**265.**—Su autoridad es la superior en el territorio de su mando, pues así como el gobierno administra los negocios de interés comun desde la capital de la monarquía, así el gefe político administra los de interés local desde la capital de su provincia.

**266.**—Hay todavía mayor extension de facultades en la autoridad de un gefe político que en la de un ministro, porque este no preside sino á ciertos ramos del servicio público, en tanto que aquel representa al Rey y ejerce la plenitud

(1) Real decreto de 19 de octubre de 1836.
(2) Ley de 2 de abril de 1845, art. 1.
(3) Ley citada, arts. 1 y 2.

del poder ejecutivo en su distrito y reasume todo el gobierno de la provincia. Verdad que ciertas atribuciones especiales, como son el mando de las armas, competen exclusivamente á los gefes militares; pero aun así, la autoridad civil es la superior de la provincia, y los capitanes y comandantes generales meros auxiliares de aquella sin facultades para obrar, si no fueren requeridos. Y si los intendentes participan hoy del gobierno económico de los pueblos, es por un arraigado abuso que mantiene todavía separado de la administracion general de la provincia el servicio de repartir y cobrar los impuestos, atribuciones íntimamente enlazadas con el desarrollo de la riqueza pública, cuyo fomento solo á los gefes políticos está encomendado. Un gobierno *único* exige la presencia de una autoridad superior *tambien única* en cada provincia, un representante *único* de su voluntad, un agente *único* de la administracion; y en suma, si hay un *solo* Rey, no puede haber sino un *solo* delegado del poder real en cada unidad administrativa.

**267.**—La agregacion de las facultades de los intendentes á los gobiernos políticos es necesaria, porque así lo exigen los principios de la organizacion administrativa, porque así lo reclaman al mismo tiempo razones de economía, y por deferir á graves consideraciones de órden público interesado en enaltecer la autoridad civil, tanto que no la deslumbre ni la humille la preponderancia militar. Despues de esta reunion de facultades, los gefes políticos serían la personificacion viva del gobierno y los agentes superiores de la administracion central, por cuyo motivo deberian ser nombrados por el Consejo de ministros y obedecer y cumplir las órdenes de todos los ministerios, bien les fuesen comunicadas directamente, ó bien trasmitidas por el conducto de la Gobernacion, como encargada esta secretaría de disponer y verificar todos los actos administrativos.

**268.**—Los gefes políticos tienen el doble carácter de agentes administrativos y jueces de escepcion; mas no les consideraremos ahora sino como depositarios de una parte del poder discrecional delegado por el Rey en ellos para mejor ser-

vicio del estado. Sus funciones de tales jueces corresponden á otro órden de ideas, y hallarán fácil cabida cuando se tratare de la jurisdiccion administrativa.

Como autoridades revestidas de imperio ó de mando, ejercen muy várias atribuciones, de las cuales unas se refieren al carácter de agentes, subordinados á la administracion central, y otros al de gefes de la administracion local.

**269.**— I. En cuanto agentes subordinados á la administracion central obran siempre como delegados del poder real (1); pero sus facultades todavía son várias segun que fueren:

**270.**— I. *Organos de comunicacion* ó meros encargados de trasmitir los mandatos de la autoridad suprema, en virtud de lo cual publican y circulan en sus respectivas provincias las leyes, decretos, órdenes y disposiciones que al efecto les comunique el gobierno (2). Bajo este concepto la autoridad de los gefes políticos es puramente pasiva é inerte, limitándose á trasmitir el impulso que recibe, y su oficio es ser medianeros forzosos entre el ministro y las autoridades locales ó sus administrados; de suerte que toda reclamacion, queja ó consulta de unos ú otras al gobierno, por mano del gefe político deben elevarla; y asi todas las exposiciones y comunicaciones de los ayuntamientos, comisiones superiores de instruccion primaria y demás autoridades y corporaciones dependientes del gefe de la provincia, habrán de ser dirigidas por su conducto sin perjuicio de que, cuando contengan quejas contra ellos, pueda remitirse en derechura un duplicado al ministro de la Gobernacion (3). Mas si los ayuntamientos á pesar de todo, no observasen el órden prescrito, no solo dejará de darse curso á sus representaciones, sino que se expondrán á las medidas enérgicas y eficaces que el gobierno creyere conveniente adoptar para reprimir un abuso tan perjudicial al servicio público (4). En estos casos

(1) Ley de 2 de abril de 1845, art. 6.
(2) Art. 4, §. 1.°
(3) Real órden de 18 de mayo de 1834, y 16 de mayo de 1844.
(4) Real órden de 9 de enero de 1837.

es obligacion rigorosa del gefe político remitir al gobierno debidamente instruidos é informados los expedientes é instancias que se elevaren al gobierno por su conducto, a fin de asegurar el acierto y la prontitud de las resoluciones (1).

Tan propio es del gefe superior de la provincia el carácter de órgano de comunicacion, que los anuncios, circulares y otras cualesquiera disposiciones de las demás autoridades, deben remitirse al gefe político respectivo, para que las mande insertar por su órden en el Boletin oficial, si hubiesen de tener publicidad por este medio, siendo aquel responsable de las consecuencias que pueda acarrear la tardanza indebida de todo anuncio perteneciente á otra autoridad, á no existir razones de conveniencia pública que la justifiquen (2).

Síguese igualmente del principio establecido, que los gefes políticos no pueden reusar la notificacion á las autoridades subalternas ó á los habitantes de su provincia, de ninguna ley, decreto, órden ó reglamento de administracion pública, siéndoles comunicadas por el conducto debido. Su deber principal es la obediencia, sin que por ella puedan jamás incurrir en responsabilidad de ninguna clase (3).

**271.**— II. *Instrumento de ejecucion*, cuyo carácter impone á los gefes políticos la obligacion de cumplir y obtener el cumplimiento de las órdenes superiores, ejecutándolas por sí ó haciéndolas ejecutar á todos sus agentes subordinados. A este fin explica las leyes, declara las dudas, resuelve cuestiones y en suma dicta cuantas providencias así relativas á negocios de utilidad local como á los asuntos de interés privado, estimare convenientes dentro del círculo de su autoridad y fueren relativas á la observancia de las órdenes superiores (4); y en general, como agentes de ejecucion, los gefes políticos hacen y ejecutan todo lo que disponen las leyes, decretos y ór-

(1) Real órden de 31 de octubre de 1838.
(2) Reales órdenes de 14 de abril de 1837, y 6 de abril de 1839.
(3) Art. 7.
(4) Art. 10.

denes del gobierno en la parte que requieran la intervencion de su autoridad (1) ó estuviere sometida á su accion inmediata.

Por esta razon los actos de los gefes políticos no pueden ser nunca medidas generales, como las disposiciones comprendidas en los reglamentos de administracion pública, sino providencias especiales. Aun aquellas mismas instrucciones que tienen el derecho y el deber de dictar en interés del órden, de la seguridad y de la salubridad de sus administrados, llevan siempre el sello de acuerdos puramente locales; y si los gefes políticos, en casos imprevistos ó urgentes, adoptaren alguna disposicion con cierto carácter de generalidad, no será considerada sino como una medida que la necesidad reclama, y por tanto provisional, sujeta á la inmediata aprobacion del gobierno.

Por la misma causa no tienen los gefes políticos facultad para publicar alocuciones ó proclamas en que espongan principios, emitan sus opiniones particulares ó desenvuelvan teorías de administracion, porque las ideas generales deben partir del centro y de allí tambien el impulso comun y la direccion uniforme.

Siendo, pues, los gefes políticos agentes subordinados, no puede resistir, modificar, ni menos anular los actos del gobierno supremo, ni interpretar las leyes ó ampliar ó restringir el sentido de los reglamentos de administracion pública, ni en suma dictar otras disposiciones que las análogas á su carácter de autoridad subalterna encargada de la administracion secundaria ó local de cierto territorio.

**272.**— III. ***Medios de instruccion***, por lo cual les corresponde evacuar los informes que el gobierno les pidiere para resolver acertadamente cualesquiera negocios en cuya decision conviniere apreciar las circunstancias locales ó los pormenores de la administracion provincial que solo están al alcance de los gefes políticos; y les pertenece tambien proponer al gobierno todo lo que pueda contribuir al adelanto y

(1) Art. 4, §. 10.

desarrollo intelectual y moral de la provincia y al fomento de sus intereses materiales (1).

En casos semejantes el gefe político no ejerce accion alguna, sino que escita ó provoca la del gobierno, á quien señala la necesidad ó la conveniencia de dictar tales medidas que están fuera del círculo de su autoridad, como agente subordinado.

273.— IV. *Tutores de los intereses provinciales*, como delegados que son del Rey á quien corresponde la tutela administrativa sobre todos los establecimientos públicos y tambien sobre los privados, cuando su objeto es algun servicio de utilidad comun, considerando la ley á dichas corporaciones cual si fuesen menores de edad, y revistiendo al gefe supremo del estado de un derecho de patronato ó proteccion, es decir, de inspeccion y vigilancia en todos los actos de estas personas morales. Mas de las atribuciones de los gefes políticos como tutores de las provincias, se hablará con la debida extension al exponer la doctrina general concerniente á las personas morales y á los actos de tutela administrativa.

274.— II. Además de agentes subordinados de la administracion central, son los gefes políticos gefes superiores de la administracion provincial, cuyo carácter les impone obligaciones diferentes, pues ó son estas relativas á su cualidad de *superiores gerárquicos* ó á la de *administradores de la provincia*.

275.— I. Como superiores en el órden gerárquico de la administracion provincial, procurán la accion administrativa, esto es, hacen obrar, ponen en movimiento á todas las autoridades dependientes de la suya: vigilan é inspeccionan á los funcionarios subalternos: nombran y separan á ciertos agentes inferiores: aprueban ó censuran los actos de todos, los reforman ó los anulan: suspenden en casos urgentes á cualquier empleado del ministerio de la Gobernacion, dando cuenta inmediata al gobierno: conceden ó niegan, con

(1) Art. 4, §. 6.

arreglo á las leyes é instrucciones, la autorizacion competente para procesar á los empleados y corporaciones sujetas á su potestad por hechos relativos al ejercicio de sus funciones, y presiden aquellas, cuando lo juzgan oportuno (1).

**276.**— II. En razon de administradores de la provincia dictan, ya en consejo provincial, ya por si solos, cuantas disposiciones creyéren conducentes á la buena administracion y gobierno de los pueblos: vigilan é inspeccionan todos los ramos de la administracion comprendidos en el territorio de su mando y los establecimientos que de ellos dependen: conceden ó niegan el permiso para las funciones ó reuniones públicas que hubieren de verificarse en el punto de su residencia y presiden estos actos, si lo tienen por conveniente: presiden las diputaciones provinciales y ejecutan sus acuerdos: provocan y sostienen las competencias: contratan y celebran los demás actos de gestion en nombre de la provincia y la representan en juicio: forman el presupuesto de sus gastos anuales; ordenan los pagos y dan cuenta justificada de la inversion de los ingresos (2).

**277.**—Tales son la índole compleja y la dilatada extension de la autoridad de los gefes políticos, mas esta autoridad sería vana é ilusoria, si la ley no reuniese al mero imperio alguna parte del misto, ó á su potestad de mando cierta jurisdiccion; porque si bien la facultad de conocer de las faltas y delitos y castigarlos corresponde por regla general á los jueces instituidos por la ley para sentenciar las causas civiles y criminales, todavia conviene que el legislador delegue en las autoridades administrativas el derecho de reprimir ciertos desacatos ó refrenar á los desobedientes.

**278.**— I. Por este carácter corresponde al gefe político como medio de ejercer su autoridad la facultad de aplicar gubernativamente las penas señaladas en las leyes, reglamentos y disposiciones de policía y en los bandos de buen gobier-

(1) Art. 4, §. 8, y 5, §§. 5, 6 y 7.
(2) Leyes de 8 de enero y 2 de abril de 1845.

no (1); mas estas penas deben tener limites conocidos y no traspasar nunca la línea de la policía correccional, ni ser mas severas de lo que exigen las necesidades de la disciplina.

**279.**—Los gefes políticos pueden imponer correccionalmente multas cuyo máximo no exceda de mil reales, y en caso de insolvencia la pena de detencion sin que el término de esta pueda nunca pasar de un mes (2). El contesto del artículo referido indica que la facultad de aplicar penas pecuniarias y corporales delegada en los gefes políticos no es alternativa, sino gradual; es decir, que no deben castigar con detencion, sino cuando por insolvencia del corregido, la multa no pudiere hacerse efectiva.

**280.**—La exaccion de las multas impuestas por los gefes políticos pertenece á ellos mismos dentro de la via gubernativa; mas si fuere necesario practicar diligencias judiciales como embargar bienes, trabar ejecucion, ó seguir otros trámites cualesquiera del juicio civil, el gefe político debe abstenerse de tales procedimientos é invocar el auxilio del juez competente, porque así conviene á la mútua independencia de los poderes.

**281.**—En todo caso, estas multas, así como las que impusiere cualquiera otra autoridad en uso de sus facultades, deben satisfacerse siempre en el papel creado al efecto, no consintiendo el gobierno por ningun pretesto ni motivo, la menor contravencion á lo mandado (3).

**282.**— II. Segun este mismo principio pueden los gefes políticos instruir por sí mismos ó por sus delegados la sumaria informacion de los delitos cuya averiguacion se deba á sus disposiciones ó agentes; de suerte que conoce á prevencion con los jueces de estos asuntos del órden judicial, para que las huellas del crimen no se borren ó el criminal no eluda el condigno castigo; pero tan pronto como estas

(1) Ley de 2 de abril, art. 5, §. 2.
(2) Art. 5, §. 3.
(3) Real decreto de 18 de abril de 1848 y real órden de 20 de junio de 1849.

primeras diligencias fueren practicadas, espira la autoridad administrativa y empieza la judicial á quien debe entregar el sumario con los detenidos ó presos para que los juzgue el tribunal competente (1).

**283.**— III. Por último, el medio extremo de exigir la obediencia y obtener el cumplimiento de las órdenes del gobierno y de sus propias disposiciones y providencias, á pesar de cualesquiera resistencias individuales ó colectivas, es requerir el auxilio de la fuerza armada (2). Entonces la fuerza física sustituye al poder moral, la autoridad militar acude en socorro de la civil y obra como instrumento de esta y segun sus instrucciones. Del uso intempestivo ó imprudente de las armas será responsable el gefe político, mientras la provincia no fuere declarada en estado excepcional y sus órdenes fueren cumplidas; desde allí en adelante, responden los capitanes ó comandantes generales.

**284.**—Las funciones de los gefes políticos interesan de tal manera á la vida de los pueblos, que así como no puede la nacion estar un solo instante sin gobierno, no puede tampoco una provincia estar huérfana un solo dia de su administracion local. Por eso mismo exigen las leyes y los reglamentos la asidua atencion y la presencia constante de dicha autoridad en la capital de provincia (3); y por eso tambien han provisto anticipadamente á las necesidades de la administracion, declarando que en ausencia ó imposibilidad del gefe político le reemplazará la persona designada ó que designe el gobierno, y á falta de ésta desempeñará el gobierno político, en clase de interino, el vice-presidente del consejo provincial ó quien hiciere sus veces (4); pero solo en el caso que el gefe político se ausentare de la provincia, pues si su ausencia fuese únicamente de la capital, continuará en el ejercicio de todas sus atribuciones, sin perjuicio de que el secretario, con sujecion á las instrucciones que tuviere, des-

(1) Art. 5, §. 1.°
(2) Art. 5, §. 4.
(3) Véase el núm. 159.
(4) Art. 3.

pache y firme todo lo que sea de mera tramitacion; y aun puede entenderse directamente con el gobierno, si la urgencia y perentoriedad de los asuntos lo reclaman (1).

**285.**—Los actos de esta autoridad superior de las provincias, llámanse órdenes ó decrétos del gobierno ó del gefe político. Entiéndese comunmente por órden cualquiera disposicion relativa á un asunto de interés general, y decreto es la providencia resolutiva de alguna solicitud ó pretension privada: de donde se infiere que el gefe político al expedir una órden puede obrar espontáneamente ó requerido; mas al dictar una providencia, obra siempre escitado ó á peticion de parte.

**286.**—Apenas hay fórmulas prescriptas para estos actos; pero existen ciertas reglas esenciales consagradas por la práctica, aconsejadas por la razon y requeridas por la justicia, algunas de las cuales recibieron la sancion del legislador, y otras son preceptos reglamentarios. Nadie debe ser juzgado sin ser oido, y de aquí la necesidad de escuchar la defensa de los interesados, oyendo por sí ó por medio de sus subordinados, con toda la frecuencia compatible con el servicio público, las quejas y reclamaciones verbales que se les hicieren, debiendo darles la terminacion mas breve y perentoria y evitar cuantas veces fuere dable la instruccion de expedientes; ó si se instruyen, procurando que sean sucintos y poco dispendiosos (2).

La administracion habrá de ser ilustrada, de donde se infiere que los gefes políticos deben pedir informes á las autoridades y corporaciones subalternas en asuntos que versan sobre el conocimiento y apreciacion exacta de los hechos ó de las circunstancias locales, teniendo la obligacion de oir el dictámen de las diputaciones ó de los consejos provinciales, cuando las leyes ó reglamentos así lo exigen: condicion rigorosa cuyo cumplimiento es preciso haga constar en la instruccion del expediente y en el preámbulo de la parte dispo-

(1) Real órden de 2 de noviembre de 1846.
(2) Real órden de 24 de diciembre de 1838.

sitiva, insertando las fórmulas de costumbre, para que el acto no pueda ser tachado ni combatido como vicioso por exceso de poder. Por último, todos los actos del gefe político deben estar autorizados con su firma, é importa al buen órden de la administracion se inserten en un registro especial.

Los actos de los gefes políticos son tan obligatorios dentro de la provincia, como los del gobierno en todo el reino, y su desobediencia puede ser castigada por la misma autoridad que los dicta con penas correccionales; mas para exigir su cumplimiento y castigar su inobservancia, es preciso hacerlos antes notorios.

**287.**—Cuando las disposiciones de los gefes políticos fueren de observancia comun deben obtener una publicidad equivalente á la promulgacion de los actos legislativos, para lo cual se sirven dichas autoridades del Boletin oficial de la provincia, como el gobierno de su Gaceta: otras veces expiden circulares á los gefes subalternos quienes las publican y ejecutan con arreglo á las leyes; pero si la providencia del gefe político fuese de carácter privado, la notificacion debe hacerse solamente á los interesados. De cualquier modo que la publicacion de dichos actos se hiciere, son obligatorios desde el dia en que el gefe político ó las autoridades sujetas á sus órdenes, los ponen en noticia de los administrados á quienes incumbe su cumplimiento.

**288.**—Para decidir cuando y como pueden reformarse ó anularse los actos del gefe político, es preciso distinguir de actos, porque ó son puramente *administrativos*, ú obran en virtud de una *delegacion especial*, ó son *actos de tutela* ó de *administracion contenciosa*.

Si son simplemente administrativos, es decir, si emanan de su autoridad como administradores, el mismo gefe político que los dictó ó sus sucesores, pueden modificarlos ó revocarlos, pues como las necesidades de la administracion varian contínuamente, los actos administrativos no deben conservarse estacionarios.

**289.**—Mas sin embargo, tres casos pudieran ocurrir de

excepcion á esta regla, á saber: 1.° si el acto del gefe político fuese confirmado por una autoridad superior, en cuyo caso tiene la misma fuerza obligatoria y el mismo carácter de generalidad que si el Rey ó el ministro lo hubieren dictado: 2.° cuando el acto resolvió una cuestion preexistente que ha sido el fundamento de una decision judicial, porque ya se halla fuera de los límites de la competencia administrativa y adquiere la estabilidad de la cosa juzgada; y 3.° cuando constituye un derecho adquirido, pues entonces existe una propiedad de la cual no puede privarse á su dueño sino por causa de utilidad pública y prévia una justa indemnizacion.

**290.**—Los actos del gefe político en materias de pura administracion pueden ser reformados ó anulados completamente por el ministro de la Gobernacion de la Península y despues por el Rey en Consejo de ministros, cuya suprema autoridad no será lícito invocar *omisso medio*, es decir, sin acudir antes al superior inmediato de las autoridades de provincia, porque así conviene á la subordinacion gerárquica y á la conservacion de la disciplina administrativa.

**291.**—Cuando los gefes políticos obran, no en virtud de su autoridad propia, sino en uso de una delegacion especial atribuida por las leyes y reglamentos, las mismas leyes y reglamentos determinan quiénes son sus superiores en aquel ramo y á quién por tanto corresponde conocer de sus actos por via de apelacion.

**292.**—De los actos de gestion y de tutela, y de las providencias que dictaren en calidad de jueces en asuntos contenciosos de la administracion, hablaremos en el lugar que la filiacion natural de nuestras doctrinas nos señala como mas conforme al órden de las ideas; asi como de los deberes de residencia y de la responsabilidad de los gefes políticos hemos tratado ya al exponer los principios concernientes á la organizacion administrativa.

# CAPÍTULO VII.

## De los gefes civiles.

293.—Necesidad de una accion inmediata.
294.—Subdelegados subalternos.
295.—Gefes civiles.
296.—Doble carácter de estas autoridades.
297.—Sus atribuciones como administradores de los pueblos.
298.—Sus atribuciones como agentes del gobierno.
299.—Organos de comunicacion.
300.—Agentes de ejecucion.
301.—Medios de instruccion.
302.—Son superiores gerárquicos en su distrito.
303.—Potestad coercitiva.

—

**293.**—No basta para el buen régimen de un estado centralizar los diversos ramos de la administracion pública y sustituir á la antigua y anárquica independencia que en todo lo gubernativo y económico reinaba, un movimiento ordenado y uniforme sujeto al impulso regulador y á la inmediata inspeccion del soberano; sino que se requiere además aproximar á los pueblos la accion del poder central, incorporando á las autoridades superiores de la provincia otras autoridades subalternas igualmente delegadas del gobierno. Como al Rey pertenece ejecutar y cuidar de que se ejecuten las leyes, mal pudiera cumplir tan difícil deber, si no tuviese en todos los focos mayores y medianos de actividad social agentes nombrados libremente, dóciles á su voluntad y responsables de su conducta en el servicio. Sin esta responsabilidad administrativa que de grado en grado asciende hasta el gobierno, no se concibe como á los ministros pueda exigirse ninguna, ni moral, ni efectiva.

**294.**—La necesidad de instituir autoridades de nombramiento real bajo la inmediata dependencia de los gefes superiores de las provincias, fue reconocida desde que estos gefes han sido instalados con el nombre de subdelegados de fomento, cuando el gobierno de aquella época anunció que en dos ó tres poblaciones principales de cada provincia, segun fuere mayor ó menor su extension, se establecerían subdele-

gados subalternos (1): pensamiento que se halla confirmado en el decreto que cambia el título del ministerio del Fomento general del reino en secretaría de estado y del despacho de lo Interior, el de los subdelegados principales en gobernadores civiles, y el de los de partido en subdelegados del gobierno civil (2).

**205.**—A pesar de los deseos del gobierno, por entonces no se instituyeron estas autoridades, sea que las cuestiones políticas absorbiesen los cuidados de la administracion, ó que la penuria de los tiempos no hubiese permitido agravar el presupuesto. Restablecida en 1836 la Constitucion de 1812 y en seguida la ley de 3 de febrero para el régimen económico-político de las provincias, desaparecieron aquellos pensamientos de centralizacion administrativa muy poco análogos á la índole de dicha ley; pero en la moderna del 2 de abril reaparece consignado en los términos siguientes: «El gobierno podrá establecer en las provincias en que lo juzgue necesario, uno ó mas gefes políticos subalternos, los cuales ejercerán en sus respectivos distritos, bajo la dependencia del gefe político superior, las atribuciones señaladas á esta autoridad, pero con las modificaciones que el gobierno determine» (3).

En virtud de este artículo se han establecido cincuenta *gefes de distrito* (4) cuyo título cambiaron á poco en el de *gefes civiles*, que el gobierno ha preferido últimamente, por guardar mas perfecta analogía entre la denominacion y las atribuciones que á dichos funcionarios les están asignadas (5).

**206.**—En los gefes civiles deben distinguirse dos caractéres, el de administradores de los intereses municipales y el de agentes de la administracion central.

**207.**—Como administradores municipales, son alcaldes-

(1) Real decreto de 23 de octubre de 1833, art. 2.
(2) Real decreto de 16 de mayo de 1834, art. 4.
(3) Art. 10.
(4) Real decreto de 1.° de diciembre de 1847.
(5) Real órden de 6 de enero de 1848.

corregidores en los pueblos de su residencia, y en este concepto tienen las mismas atribuciones que la ley de ayuntamiento señala á los alcaldes.

**298.**—Como agentes del gobierno, pero subordinados al gefe de la provincia, ó en calidad de gefes políticos subalternos, son á semejanza de los superiores:

**299.**— I. *Organos de comunicacion* ó agentes auxiliares encargados de transmitir los mandatos de los gefes políticos, por lo cual publican y circulan las leyes, decretos, órdenes y disposiciones que aquellos les trasladen. Revestidos de tal carácter adquieren la cualidad de medianeros forzosos entre el gefe superior de la provincia y los alcaldes de los pueblos y sus habitantes, de suerte que no pueden dirigirse á dicha autoridad, sino por el conducto necesario del gefe civil, así como el gefe político tampoco se corresponde directamente con ellos (1).

Los gefes civiles, en cuanto ejercen las funciones de agentes intermedios, son autoridades impasibles, sin voluntad propia y fieles ejecutores de la voluntad de un gefe superior cuyos preceptos transmiten sin poder reusar su obediencia ni su notificacion, y sin facultades para modificar sus actos.

**300.**— II. *Agentes de ejecucion* por cuanto les corresponde en virtud de autoridad propia conforme á la ley que los instituye, cumplir y velar porque sean cumplidas en el distrito de su mando, las leyes, decretos, órdenes y disposiciones superiores cuya observancia procuran; y así, como delegados del gobierno, aunque bajo la inmediata dependencia del gefe político, dictan las medidas convenientes dentro del círculo de su autoridad para dar cumplimiento á los mandatos superiores: mantienen bajo su responsabilidad el órden y el sosiego público: protegen las personas y propiedades: reprimen y castigan ciertas faltas dentro de los límites de la policía correccional, instruyen por sí mismos ó por medio de sus delegados la sumaria informacion de los delitos cuya averiguacion se deba á sus disposiciones ó agentes, entre-

(1) Real decreto de 1.° de diciembre de 1847, arts. 1 y 5.

gando á los tribunales competentes los detenidos ó presos con las diligencias practicadas, dentro del término señalado por las leyes: cuidan de todo lo relativo á sanidad en la forma que previenen las leyes y reglamentos: dictan en casos imprevistos y urgentes las medidas que la necesidad reclamare, dando cuenta inmediata al gefe político, y tienen á su cuidado el ramo de proteccion y seguridad pública en el pueblo de su residencia (1).

Como agentes de ejecucion subordinados al gefe político pueden esplicar sus actos, ó declarar su sentido, pero no ampliar ó restringir el contesto literal, so color de interpretacion, ni dictar otras disposiciones que las análogas á su carácter de gefes subalternos y autoridades locales. Tampoco pueden corresponderse directamente con el gobierno, prohibicion necesaria para mantener la subordinacion gerárquica en el órden administrativo; y solo en el caso que ocurra participar alguna noticia importante y urgente cuya comunicacion se retrasaría esperando el conducto ordinario, les está permitido trastornar la regularidad del servicio y quebrantar esta regla de disciplina.

**301.**— III. *Medios de instruccion*, en virtud de cuyo carácter les pertenece proponer al gefe político todo lo que pueda contribuir al adelanto y desarrollo intelectual y moral de los pueblos que administran y al fomento de sus intereses materiales (2), ilustrarle en punto á los pormenores interesantes de la administracion local, instruirle del estado de la opinion y evacuar los informes que les fueren pedidos.

**302.**—Siendo los gefes civiles á la vez representantes de la administracion central y agentes inmediatamente subordinados á los gefes políticos, deben tener y tienen la consideracion y la potestad de superiores gerárquicos de todas las autoridades encargadas del régimen gubernativo y económico de los pueblos comprendidos en el territorio de cada gobierno civil; por cuya razon vigilan é inspeccionan todos

(1) Art. 2.
(2) Art. 2.

los ramos de la administracion comprendidos en el territorio de su mando y los establecimientos que de ellos dependen: dictan las disposiciones conducentes á la buena administracion de los pueblos encomendados á su potestad; presiden, en ausencia del gefe político, todas las corporaciones dependientes del ministerio de la Gobernacion sitos en el distrito de su mando, y suspenden, en caso necesario, y con tal que no se opongan á ello las leyes ó los decretos y órdenes del gobierno, los actos de las autoridades, corporaciones y agentes subalternos, dando al instante cuenta al gefe político superior (1).

**303.**—La autoridad de los gefes civiles, como la de todos los agentes administrativos, sería ineficáz y del todo inútil, si no tuviesen cierta parte del poder coercitivo que á la administracion corresponde, como complemento de su potestad de ejecutar las leyes. Estos medios coercitivos son:—1.° aplicar gubernativamente las penas determinadas en las leyes y disposiciones de policía y en los bandos de buen gobierno:—2.° imponer hasta 100 reales de multa en los pueblos que no lleguen á quinientos vecinos, hasta 300 en los que no lleguen á cinco mil, y hasta 500 en los restantes, castigando por via de correccion todo desacato á la religion, á la moral y á la decencia pública y cualquiera falta de respeto á su autoridad. En caso de insolvencia sustituirá la pena pecuniaria con la de detencion de dos, seis y diez dias respectivamente; y si los excesos fueren merecedores de mas rigoroso castigo, debe dar parte al gefe político para que determine lo conveniente:—3.° requerir el auxilio de la fuerza armada, cuando los frenos de la obediencia se han quebrantado y el órden público no puede conservarse ó restablecerse de otra manera mas suave (2).

Consideramos innecesario decir mas acerca de los gefes civiles, supuesto que la índole y las atribuciones de estas autoridades guardan exacta analogía con las de los gefes po-

(1) Art. 3.
(2) Art. 3.

líticos, salvas aquellas claras diferencias que introducen los dos caractéres de agentes subalternos de la administracion central y gefes inmediatos de la administracion local que los distinguen de las autoridades superiores de las provincias.

## CAPÍTULO VIII.

### De los alcaldes, tenientes de alcaldes y alcaldes pedáneos.

304.—Idea de pueblo.
305.—Supone intereses propios y comunes.
306.—Los pueblos están sujetos á dos regímenes; el municipal y el general.
307.—Fundamento de esta necesidad.
308.—Consecuencias de dicha teoría.
309.—Orígen legal de los alcaldes.
310.—Ejercieron jurisdiccion ordinaria.
311.—Alcaldes ordinarios y mayores.
312.—Autoridad de los antiguos alcaldes.
313.—Vicios de aquella institucion.
314.—Legislacion moderna.
315.—Alteraciones que introdujeron las reformas políticas.
316.—Doble carácter de los alcaldes.
317.—El alcalde, delegado del gobierno.
318.—Sus atribuciones como autoridad delegada.
319.—Organos de comunicacion.
320.—Agentes de ejecucion.
321.—Sus facultades como administradores de los pueblos.
322.—Sus actos.
323.—Ejecutan los acuerdos de los ayuntamientos.
324.—Administran la fortuna municipal.
325.—Actos de gestion y de tutela.
326.—Los alcaldes son mandatarios de los pueblos.
327.—Pueden delegar todas sus atribuciones?
328.—Caractéres comunes á todos los actos de los alcaldes.
329.—Subordinacion.
330.—Potestad reglamentaria.
331.—Reglas de su ejercicio.
332.—Diferencias entre los reglamentos que los alcaldes dictan como delegados del gobierno y como administradores de los pueblos.
333.—Poder coercitivo de los alcaldes.
334.—Límites de este poder.
335.—Suspension, enmienda ó revocacion de los actos de los alcaldes.
336.—Impugnacion de sus providencias.
337.—Responsabilidad de los alcaldes.
338.—Alcaldes corregidores.
339.—Tenientes de alcalde.
340.—Alcaldes pedáneos.
341.—Carácter de los oficios de alcalde y teniente de alcalde.
342.—Principios que determinan

su orígen misto.
343.—Varios sistemas de nombramiento.
344.—Intervencion de la Corona.
345.—Suspension y destitucion de los alcaldes.
346.—Efecto de estas providencias.
347.—Agentes inferiores.

—

**304.**—Para formarse idea exacta del pueblo, sea villa ó ciudad, es preciso ver en él un todo y la parte de un todo al mismo tiempo; es decir, una familia ó corporacion particular, y un miembro de la familia ó corporacion general.

**305.**—Considerado bajo el primer aspecto, tiene el pueblo una existencia colectiva independiente, intereses aislados y un gobierno peculiar, con la sola limitacion de reconocer la supremacía del poder soberano y acomodarse en la gestion de sus negocios privativos á las leyes y reglamentos. Bajo el segundo aspecto sacrifica sus intereses de corporacion al bien del estado, respeta sus leyes, obedece á sus autoridades, y en suma, pierde todo carácter de personalidad y confunde su vida propia con la vida social.

**306.**—De esta division importante nace la diferencia entre el régimen municipal y el gobierno ó la administracion del estado, y surge tambien la necesidad de instituir magistrados que cuiden á la vez de la gestion económica de los intereses vecinales y velen por la conservacion y fomento de los públicos.

**307.**—Cuanto mas nos acercamos al fondo de la sociedad, tanto mas claramente divisamos estos dos órdenes de actos administrativos, porque conforme el círculo de los afectos é intereses se estrecha, las relaciones son mas íntimas y las cadenas, sin hacerse mas pesadas, son mas fuertes. Los vínculos políticos abrazan mayor número de personas y determinan relaciones mas extensas y variadas; pero sujetan mas nuestro corazon el nudo sagrado de las familias y los lazos de la sangre. Es un problema todavía si conviene fundar el órden social mas bien en la intensidad que en la extension de los afectos, dado que es un hecho constante en nuestro siglo que cuanto ganan en superficie otro tanto pierden en profundidad; mas como quiera, estos sentimientos de amor

concentrado en la familia, en el pueblo y en la provincia existen, y deben ser respetados por el legislador, mientras no degeneren en un egoismo colectivo, apareciendo el estado como un vasto sistema de asociacion cuyas fuerzas se hallan repartidas en mil círculos de actividad que giran alrededor de un solo centro, y contribuyen con la diversidad de sus movimientos á la armonía general.

Por manera que en el seno de la grande patria, de la patria comun, poseemos una segunda patria, el pueblo en donde hemos nacido, en donde habitamos, en donde viven nuestras familias y se hallan nuestros bienes; el centro, en suma, de todos nuestros intereses los mas caros y de nuestros recuerdos los mas tiernos.

**208.**—Conforme á esta teoría, el gobierno mira al bien de la nacion: el gefe político al público y al de su provincia, y el alcalde está instituido para procurar el comun juntamente con el local. Así se ha comprendido en España desde los tiempos mas remotos de nuestra monarquía, pues el orígen de los alcaldes es antiguo, por lo mismo que la necesidad de su establecimiento no es moderna.

**209.**—Cuando habláremos de los ayuntamientos, expondremos en breves palabras la historia del gobierno municipal de España, porque ahora solo entra en los límites de nuestro cuadro describir el orígen y las facultades de los alcaldes, que si son miembros de las corporaciones municipales y ejecutores de sus acuerdos, tambien se hallan revestidos con el carácter de agentes de la administracion central.

Conquistada Toledo por don Alonso VI, fue dividido el gobierno de aquella ciudad entre tres alcaldes, el mayor nombrado por el Rey y dos ordinarios, uno de los muzárabes ó vecinos antiguos, y otro de los castellanos ó pobladores nuevos, ambos elegidos por sus respectivas clases (1). Aunque la institucion de los alcaldes tuvo por objeto administrar justicia segun fuero, y venían á ser estos magistrados unos jueces foreros, tambien ejercian atribuciones gubernativas,

(1) Sempere, *Historia del derecho español*, cap. 23.

conociendo por via de apelacion de los asuntos de abastos, propios y demás ramos de policía.

**210.**—La concesion de jurisdiccion á los alcaldes desnaturalizó estos oficios que debiendo pertenecer enteramente al órden administrativo y ser principalmente municipales, adquirieron el carácter de públicos, porque á su desempeño iba anejo el cargo de administrar justicia; y como el mero y misto imperio era una prerogativa real, la libertad de los pueblos en punto á su gobierno económico, mas bien se conservó por el influjo de las corporaciones llamadas concejos ó ayuntamientos, que en manos de los naturales ejecutores de sus acuerdos y providencias.

**211.**—Sin embargo, algunos pueblos habian reclamado y obtenido el fuero de no recibir jueces forasteros, sino cuando todos ó la mayor parte de los vecinos lo pidiesen; pero los Reyes, constantes siempre en la política de robustecer su autoridad enflaquecida por los considerables privilegios que habian otorgado antes á las ciudades y villas del reino en ódio de la nobleza, perseveraron desde el siglo XV en el pensamiento de mandarles corregidores; así fue que unos pueblos se regian por alcaldes ordinarios elegidos por ellos mismos, y otros prestaban obediencia á los alcaldes mayores nombrados por el Rey. La autoridad de los delegados reales se engrandeció con tanta mas facilidad, cuanto que D. Alonso XI, para evitar varios inconvenientes del gobierno municipal, introdujo la extraña novedad de vincular perpétuamente en ciertas familias los oficios concejiles, perdiendo desde entonces la consideracion de magistraturas populares, y quedando reducidos á la categoría de títulos honoríficos ó vanas distinciones hereditarias en linajes determinados.

**212.**—Los alcaldes fueron, pues, primitivamente, además de ministros de justicia, depositarios de una parte de aquella autoridad pública que á los concejos correspondía para discutir y resolver los asuntos comunes, y superiores de ciertos oficiales municipales de cuyas providencias conocian en grado de apelacion; y al mismo tiempo que participaban del gobierno económico de los pueblos, solian mandar la fuer-

za armada que cada concejo mantenia á su sueldo para proveer á la tranquilidad de sus juntas ó cabildos, asegurar el cumplimiento de la justicia, perseguir á malhechores, sostener los derechos de la comunidad y salir á servicio del príncipe en los casos estipulados por las cartas y fueros.

**212.**—Los alcaldes, jurados ó jueces foreros, á diferencia de los jueces forasteros ó de salario que el Rey nombraba y retribuía, llevaban el sello de una creacion monstruosa, porque su oficio era en gran parte real, y su nombramiento de orígen popular: confusion de facultades que no reprenderemos en los hombres de aquellos tiempos, pero tan viciosa entonces como ahora. Verdaderamente los Reyes y los concejos protestaban con su diaria conducta contra los vicios de la institucion, pugnando aquellos por extender su influjo en el gobierno de los pueblos, y resistiendo estos la invasion creciente de la autoridad real, lucha sostenida con empeño y con razon sobrada por entrambas partes, pues si la tenian poderosa las ciudades y villas para defender sus libertades municipales, tampoco habia sinrazon en los Reyes, cuando revindicaban el ejercicio exclusivo de sus prerogativas. El interés público demandaba dar al Rey la justicia, y el gobierno económico de las ciudades y villas á sus alcaldes y concejos; pero en vez de esta solucion fácil hoy, imposible entonces, hubieron de entrar en tratos los Reyes y los pueblos y avenirse recíprocamente, otorgando al gobierno municipal mas ó menos libertades, aunque comunmente solia prevalecer cierta propension hácia el encumbramiento de la potestad real. Porque si bien se consagraba como fuero el principio que los alcaldes ó jueces fuesen puestos por los vecinos, unas veces se requeria la aprobacion ó confirmacion de este nombramiento por el Rey, otras estaban los pueblos obligados á recibir jueces reales, y otras en fin, cuando las ciudades ó villas habian obtenido el privilegio de gobernarse por sí propias, todavía quedaba á la autoridad real abierta una brecha en la cláusula, «salvo en aquellos logares do nos pidiesen jueces de fuera el conceyo, ó la mayor parte del conceyo, que lo podamos nos dar»: ocasiones que por desgracia

fueron harto frecuentes á causa de los bandos y parcialidades que dividieron despues á los pueblos, y ofrecieron á los Monarcas mil felices coyunturas de debilitar el gobierno municipal, nombrando corregidores que restablecian la paz administrando imparcialmente justicia.

**314.**—Esta diversidad de legislacion subsistió hasta nuestros dias, lo mismo que el principio de la eleccion popular, pues todavía en la Novísima Recopilacion se ordena que á las ciudades, villas y lugares de estos reinos les sean guardados sus privilegios y se les confirma en el goce de sus libertades y franquezas, buenos usos y costumbres (1).

**315.**—Publicada la Constitucion de 1812, la autoridad de los alcaldes fue encerrada dentro de sus verdaderos límites, influyendo la nueva organizacion política del estado en la separacion de las facultades judiciales de las administrativas que por tantos siglos estuvieran confundidas. La ley de 3 de febrero de 1823 considera á los alcaldes como agentes del gobierno y como presidentes de los ayuntamientos y ejecutores de sus acuerdos. En 1824 recobraron los alcaldes las atribuciones judiciales y gubernativas que antes ejercian, volviendo á ser autoridades de doble naturaleza, y perdieron en cambio su orígen popular, habiéndose mandado que los ayuntamientos propusiesen en terna para los oficios municipales, y que la audiencia ó chancillería del territorio nombrase entre los propuestos. Mas adelante, dividido el territorio en partidos judiciales, é instituidos los jueces letrados, se proveyó de otro modo mas conveniente á la necesidad de administrar justicia, prohibiéndose á los alcaldes ordinarios ejercer acto alguno de jurisdiccion contenciosa (2).

Desde entonces acá, así como fueron grandes y frecuentes las vicisitudes políticas, várias tambien y profundas han sido las que sufrieron las instituciones administrativas; pero todas ellas respetaron constantemente dos principios, la eleccion popular y el carácter administrativo de los alcaldes, si bien en cuanto á su desarrollo hubo graves diferencias cuya

(1) Ley 1, tit. IV, lib. VII, Nov. Recop.
(2) Real órden de 5 de setiembre de 1834.

importancia creció por habérselas considerado como cuestiones de partido.

**316.**—La ley de organizacion y atribuciones de los ayuntamientos vigente en el dia, distingue en los alcaldes dos caractéres, segun los cuales ejercen atribuciones diversas, pues obran unas veces como delegados del gobierno, y otras como administradores de los pueblos; es decir, que le corresponden atribuciones mistas en razon de su doble carácter de autoridad pública é individuos del ayuntamiento.

**317.**—Que el alcalde tenga facultades delegadas por la administracion central y que las haya de ejercer, no en interés del distrito municipal cuyo administrador es, sino en provecho de la sociedad general, lo exige el dogma de la unidad administrativa, el cual requiere que así como hay un solo gefe supremo en el corazon del estado y una sola autoridad superior á la cabeza de las provincias, haya tambien un magistrado único en el seno de los pueblos.

Los alcaldes, como delegados del gobierno, están bajo *la inmediata autoridad* del gefe político (1), ó del gefe civil donde le hubiere: son agentes de la administracion central, y la ley los subordina enteramente á sus superiores gerárquicos en el órden administrativo. Son puros mandatarios de la administracion superior, por lo cual, no solo corresponde á esta el derecho de vigilancia é inspeccion, sino la iniciativa en los actos de los alcaldes por medio de órdenes é instrucciones á cuyo fiel cumplimiento están obligados, porque todo mandatario debe seguir la voluntad de su mandato, animarse con su espíritu, empaparse en su pensamiento.

**318.**—Como delegados del gobierno, los alcaldes pueden ser:

**319.**— I. *Órganos de comunicacion* que obran: 1.° *notificando* ó publicando las leyes, reglamentos, reales órdenes y disposiciones de la administracion superior. Adviértase, sin embargo, que no es condicion esencial para que las leyes sean obligatorias esta forma de promulgacion, y por

(1) Ley de 8 de enero de 1845, art. 73.

tanto la intervencion oficial del alcalde solo es necesaria con respecto á las leyes y reglamentos de general observancia cuya notificacion le fuere mandada, y siempre que los actos legislativos ó administrativos no debiesen ser ejecutados sino por los habitantes de un distrito municipal, porque entonces, no siendo promulgados á manera de preceptos comunes, es preciso, para que sean ejecutorios, el concurso de la autoridad de los alcaldes, con el fin de que llegue á noticia de aquellos á quienes obligan: 2.° *transmitiendo* á los gefes civiles ó gefes políticos las reclamaciones ó quejas que los habitantes elevaren á estas autoridades por su conducto: 3.° *é ilustrando* á las mismas autoridades con sus informes sobre pormenores de la administracion ó pretensiones individuales, cuando les fueren pedidos.

**320.**— II. *Agentes de ejecucion* ó encargados de cumplir y hacer cumplir las leyes y disposiciones superiores que proceden: 1.° *ejecutando* todos los deberes especiales que les señalan las leyes y reglamentos en punto á reemplazos del ejército, beneficencia, instruccion pública, estadística y demás ramos de la administracion: 2.° *mandando* ó adoptando por sí propios, donde no hubiere delegado del gobierno, todas las medidas protectoras de la seguridad personal y de la tranquilidad pública, y dictando reglamentos ó bandos conducentes al ejercicio de sus atribuciones: 3.° *auxiliando* á los recaudadores de las contribuciones y suministrando á las tropas nacionales alojamientos y bagajes, para que ninguno de estos servicios se dilate ó interrumpa: 4.° *reprimiendo* ó aplicando gubernativamente las penas señaladas en las leyes y reglamentos de policía: 5.° y por último, *requiriendo* el auxilio de la fuerza armada cuando fuere necesario su apoyo para conservar el órden público (1).

**321.**—Como administradores de los pueblos poseen los alcaldes autoridad propia emanada de la ley, aunque la ejercen *bajo la vigilancia* de la administracion superior; es decir, que cuando son delegados del gobierno, este los subor-

(1) Ley de 8 de enero de 1845, art. 73.

dina á una accion inmediata y tiene en sus actos una intervencion directa; pero si obran en calidad de mandatarios de los pueblos, la accion es mediata y la intervencion se limita al ejercicio de aquel derecho de suprema inspeccion que en todas las corporaciones pertenece al gefe del poder ejecutivo, á fin de que las leyes y reglamentos sean observados; de otra suerte podria suceder que el bien público fuese pospuesto á un interés colectivo, y el todo sacrificado á la menor de sus partes.

Las facultades de los alcaldes como administradores de los pueblos, no son, pues, delegadas por el gobierno, sino propias é inherentes á la misma naturaleza, á la esencia misma del poder municipal, porque si los ayuntamientos son corporaciones reconocidas y aprobadas por la ley: si tienen una existencia pública distinta de la vida general: si ligan á los vecinos entre sí ciertas relaciones y los unen ciertos intereses que ni son de familia, ni de sociedad; y si en fin poseen bienes propios ó un patrimonio comun á los habitantes de cada pueblo, preciso es que haya un representante de esta sociedad y un gerente de la fortuna municipal.

[illegible].—Todos los actos de los alcaldes como administradores de los pueblos, emanan pues del principio de conservacion aplicado á dichas asociaciones políticas: son actos conservatorios de su existencia, favorable á su desarrollo y protectores de su reposo; por cuya razon los alcaldes:

[illegible].— I. Son *ejecutores* natos de los acuerdos de los ayuntamientos, cuando tienen legalmente el carácter de ejecutorios; mas cuando versaren sobre asuntos agenos á la competencia de la corporacion municipal, ó pudiesen ocasionar perjuicios públicos, suspenderán su ejecucion hasta consultar al gefe político (1). Tambien ejecutan las deliberaciones de los ayuntamientos, si fuesen conformes á las leyes y reglamentos, y si además recayese la aprobacion del gefe político, cuando sin ella no pueden llevarse á efecto (2).

Por manera que los alcaldes son los administradores úni-

(1) Art. 74, §. 1.
(2) Art. 81.

cos de los pueblos: las corporaciones municipales acuerdan y deliberan: en la emision del voto espiran sus facultades, y allí mismo empiezan las del alcalde. En la administracion municipal, como en la general, la deliberacion es obra de concejos ó autoridades colectivas, y la ejecucion pertenece siempre á las autoridades unipersonales.

Como á tales únicos encargados de la ejecucion les corresponde:

1.° Dirigir los establecimientos municipales de instruccion pública, beneficencia y demás sostenidos por los fondos del comun, con sujecion á las leyes y reglamentos especiales de los mismos establecimientos, precaviendo, comprobando, corrigiendo ó denunciando los abusos que observaren con firmeza y discrecion.

2.° Elevar al gefe político, y en su caso al gobierno por conducto del mismo gefe, las exposiciones y reclamaciones que el ayuntamiento acuerde en asuntos propios de sus atribuciones, y corresponderse con los alcaldes de otros pueblos ó distritos de la misma provincia, cuando fuere necesario para arreglar intereses comunales ó para el mejor desempeño de sus peculiares obligaciones (1).

Cuando los alcaldes fuesen de distinta provincia, no pueden corresponderse entre sí, porque no perteneciendo á la misma unidad administrativa, sus relaciones pudieran comprometer el servicio provincial, y además carecen de superior comun que termine sus desavenencias; de manera que si dos alcaldes de diferente provincia necesitaren comunicarse oficialmente, ambos deben dirigirse á su gefe político respectivo.

3.° Ejecutar todas las medidas de policía urbana y rural, es decir, velar por la seguridad, salubridad, comodidad, ornato y reposo público en las ciudades, y proteger las cosechas en el campo conforme á las leyes, reglamentos y disposiciones de la autoridad superior y con arreglo á las ordenanzas municipales: nombrar á propuesta en terna hecha

(1) Art. 74, §§. 8, 11 y 12.

por el ayuntamiento, todos los dependientes de los ramos de policía urbana y rural para quienes no haya establecido un modo especial de nombramiento, suspenderlos y destituirlos como gefe que es de este servicio, y conceder ó negar permiso para toda clase de diversiones públicas y presidirlas, cuando el gefe político no lo hiciere (1).

**324.**— II. Son gerentes de la fortuna municipal ó administradores del patrimonio de los pueblos que defienden en juicio ó extrajudicialmente. Así procuran la conservacion de las fincas pertenecientes al comun: vigilan y activan las obras públicas que se costean con fondos municipales: velan sobre el buen desempeño de los administradores y empleados en la recaudacion é intervencion de los fondos comunes: presiden las subastas y remates públicos de ventas y arrendamientos de bienes propios, arbitrios y derechos del comun con asistencia del regidor síndico: otorgan las escrituras de compras, ventas, transacciones y demás para que se halle autorizado el ayuntamiento y representan en juicio al pueblo ó distrito municipal, ya sea como actor, ya como demandado cuando estuviere competentemente autorizado para litigar, y en casos urgentes podrá tambien presentarse en juicio desde luego, dando cuenta inmediata al gefe político para obtener la debida autorizacion (2), considerándose aquel acto como interino ó puramente conservatorio de los bienes ó de los derechos del ayuntamiento comprometidos tal vez en una leve dilacion.

Si el gefe político no aprobase despues el acto conservatorio, la responsabilidad sería personal del alcalde ó comun del ayuntamiento, segun que hubiere aquel incurrido en un error ó falta indisculpable, ó hubiese procedido con un exceso de celo mas digno de aprecio que de enmienda.

**325.**—En estos casos obra el alcalde como tutor de los pueblos en virtud de un mandato puramente civil: sus actos son de carácter privado y están sujetos á las reglas del derecho comun y á la competencia de los tribunales ordinarios. La

(1) Art. 74, §§. 5, 6 y 9.
(2) Art. 74, §§. 2, 3, 4, 7 y 10.

autorizacion administrativa no cambia la naturaleza de estos actos de gestion y tutela, sino que protege en nombre del estado al ayuntamiento considerándole como un menor, y sirve para corroborar la obligacion contraida privándola de todo efecto retroactivo.

Entre una obligacion celebrada por el alcalde en nombre del ayuntamiento prévia la autorizacion administrativa, y otra contraida sin este requisito prévio, hay una diferencia esencial, á saber, que la convencion no autorizada obliga al tercero sin que la administracion municipal quede obligada, y la autorizada liga á entrambos contrayentes, porque es perfecta; pero si recayese en la primera la aprobacion posterior del gefe político, el contrato adquiere fuerza de definitivo.

Esto se aplica á la convencion pura y simple; mas si fuese condicional, estipulando los contrayentes bajo el supuesto de obtener la autorizacion administrativa, nadie queda obligado, sino se alcanza.

**326.**—Obsérvese ahora como los alcaldes, cualesquiera que sean las atribuciones que ejerzan con el carácter de administradores de los pueblos, son sus verdaderos mandatarios, de suerte que si el ayuntamiento tiene la voz, la personalidad reside esclusivamente en el alcalde.

**327.**—Siendo estos magistrados las autoridades superiores encargadas de la administracion comunal, es óbvio que tendrán facultades para delegar las atribuciones que les competen por derecho propio ó en virtud de la ley cuyos agentes son en este caso, y no del gobierno, en sus inmediatos subalternos á quienes podrán cometer el cuidado de todo ó parte de los ramos dependientes de su potestad dentro de los límites prescritos por las leyes, reglamentos y disposiciones superiores (1); pero no así podrán delegar ni su autoridad, ni su representacion civil en otra persona alguna, aunque lo consienta el ayuntamiento, porque todas las atribuciones del alcalde son de órden público.

**328.**—En todos los actos de los alcaldes como delegados

(1) Art. 77.

del gobierno, ora notifiquen, transmitan ó ilustren, ora ejecuten, manden, auxilien, castiguen ó requieran, y en todos los demás relativos á la administracion comunal y á la gestion del patrimonio de los pueblos, se descubren tres caractéres fundamentales, á saber, la subordinacion gerárquica, la potéstad reglamentaria y el poder coercitivo, caractéres comunes á los actos de todas las autoridades administrativas.

**329.**—La subordinacion impone á los alcaldes el estrecho deber de la obediencia á las disposiciones del gobierno y de sus representantes en las provincias y en los distritos, así como la superioridad gerárquica de estos es la razon porque la ley les confiere el derecho de suspender, reformar ó anular los actos de los alcaldes. Mas como pudiera acontecer que el servicio público fuese comprometido por el abandono ó la resistencia formal de un alcalde, el legislador, previendo este caso, ha dispuesto que cuando un alcalde dejase de ejecutar algun acto prescrito por la ley, el gefe político despues de haberle requerido al cumplimiento, deberá proceder oficialmente á su ejecucion ya por sí, ya por medio de comisionado, dando en seguida parte al gobierno de la desobediencia del alcalde para la resolucion á que hubiere lugar (1). Puesto que el gobierno está encargado de la ejecucion de las leyes bajo su responsabilidad, es preciso concederle la autoridad bastante para remover cualesquiera obstáculos á la accion libre del poder ejecutivo.

**330.**—La plenitud de la potestad reglamentaria reside en el Rey, quien la comunica á todas las autoridades á las cuales delega la facultad de hacer ejecutar las leyes, porque no son los agentes del gobierno en ningun grado de la escala administrativa instrumentos de ciega obediencia, sino delegados de su pensamiento y de su accion. Cuando los alcaldes obran como administradores de los pueblos, la potestad reglamentaria reside segun la ley en los ayuntamientos cuyos individuos son, y participan con este carácter de su ejercicio.

(1) Art. 76.

**321.**—Varias son las reglas que conviene tener presentes en cuanto al ejercicio de esta potestad reglamentaria, á saber:

I. Los alcaldes poseen la potestad reglamentaria, no solo respecto á las materias que la ley de 8 de enero les confia, bien los considere como delegados del gobierno, bien como administradores de los pueblos, sino tambien relativamente al ejercicio de las atribuciones que segun leyes especiales les corresponden. Dentro de dichos límites los actos de su autoridad son legítimos; si los traspasaren, constituirán una ilegalidad por razon de incompetencia ó por exceso de poder: entonces no son obligatorios, ni por su desobediencia incurre nadie en falta. Los tribunales tampoco deben apoyarlos con su autoridad, so pena de hacerse cómplices del acto ilegal, y á fuer de ilegal, nulo.

Mas si la disposicion reglamentaria cabe dentro de los poderes del alcalde, aun cuando fuere inoportuna, perjudicial ó inconveniente, será siempre un verdadero acto administrativo que los habitantes deben obedecer y los tribunales aplicar, hasta que el superior gerárquico tuviese á bien reformarlo ó anularlo.

II. Si la ley hubiere reglamentado ya cierto servicio de los que están bajo la autoridad del alcalde, éste no puede alterar las reglas establecidas subrogando su voluntad á la del legislador, ni por consiguiente ampliar ó restringir su sentido, ni imponer penas, ni agravar las impuestas.

III. Cuando la ley otorga á los alcaldes la potestad reglamentaria sin señalar límites fijos á su autoridad, no se entienda que le confia un poder omnipotente. Si obra como delegado del gobierno, debe respetar los principios constitucionales y las leyes fundamentales del estado: por ejemplo, no podrá un alcalde violar el domicilio de un habitante, so pretesto de averiguar ó castigar una infraccion de sus bandos. Si procede como administrador de los pueblos, tampoco debe publicar las deliberaciones de los ayuntamientos en materias de administracion municipal, siendo opuestas á las leyes y reglamentos.

IV. Asimismo, los bandos relativos á intereses permanentes ó de observancia constante no son ejecutorios mientras no fueren aprobados por el gefe político (1), porque si la gravedad de las disposiciones no salva la línea de la potestad reglamentaria, hace por lo menos muy delicado su ejercicio. En tales casos interviene el gefe de la provincia limitando la autoridad del alcalde en nombre del estado y en representacion de las generaciones futuras, pues las sociedades no tienen una existencia limitada por la duracion de la vida humana.

V. El reglamento legalmente hecho es una ley comun ó una regla de la administracion local dentro del distrito. Es obligatorio para todos los vecinos y para las demás personas residentes ó transeuntes: su carácter es la generalidad. Cualquiera disposicion dictada por el alcalde en ódio ó en favor de algun individuo ó individuos en particular, no sería un reglamento, sino un acto de persecucion, ó un privilegio reprobado por la ley constitucional que establece la igualdad de los españoles ante la ley. Verdaderamente puede el alcalde dictar reglamentos relativos á ciertas clases ó profesiones; pero aun entonces, no mira á las personas, sino á las condiciones previstas, y si adopta providencias individuales, debe ser en cuanto tuvieren por objeto la ejecucion de alguna ley ó reglamento general.

VI. Los reglamentos deben publicarse en la forma de costumbre; antes de la promulgacion no tienen fuerza obligatoria. Esta notificacion administrativa no convendrá que sea verbal solamente, sino escrita, y habrá de fijarse en los parages mas públicos para que llegue á pleno y exacto conocimiento de cuantos estuvieren obligados á su observancia.

**222.**—Entre los reglamentos que los alcaldes dictan como agentes del gobierno y los que mandan observar como mandatarios de los pueblos, median las siguientes diferencias:

I. Los primeros son emanacion de una autoridad delegada: los segundos nacen de un derecho propio.

(1) Art. 73, §. 6.

II. Los primeros son relativos á la administracion general: los segundos á la administracion municipal.

III. Aquellos son actos de la autoridad exclusiva de los alcaldes, porque ellos solos están encargados de la accion ejecutiva en los pueblos: estos son deliberaciones de los ayuntamientos à quienes la ley confia la potestad reglamentaria.

IV. Los unos los publican y ejecutan bajo la autoridad de la administracion superior: los otros bajo su inspeccion ó vigilancia.

V. Y en suma, aquellos son ejecutorios en virtud de la delegacion, excepto cuando recaen en intereses permanentes ó fueren de observancia constante; y estos son ejecutorios por la voluntad misma de la ley, salvos los casos en que se reserva á la administracion general el derecho de aprobarlos préviamente.

**333.**—El poder coercitivo es el complemento de la potestad reglamentaria, porque en vano hubieran la ley y el gobierno otorgado á los alcaldes la facultad de dictar reglamentos, si la observancia de estos no estuviese asegurada con una sancion penal.

La facultad de los alcaldes para aplicar penas es puramente gubernativa y no judicial, de suerte que si castigan, proceden tan solo por via de correccion ó enmienda y para ensalzar y robustecer su autoridad administrativa: es tambien la consecuencia de una delegacion de la ley en favor del poder ejecutivo del cual participan como agentes del gobierno y administradores comunales.

**334.**—Los límites de esta potestad son ciertos y están señalados por la ley. Puede el alcalde aplicar gubernativamente las penas establecidas en las leyes y reglamentos de policía y en las ordenanzas municipales, é imponer y exigir multas con las limitaciones siguientes: hasta 100 reales en los pueblos que no llegan á quinientos vecinos: hasta 300 en los que no lleguen á cinco mil y hasta 500 en los restantes (1). Si se excediese en rigor, cometería un acto ilíci-

(1) Art. 75.

to que el código penal distingue con la denominacion de abuso contra particulares y castiga con mas ó menos severidad, segun los casos.

Cuando la infraccion ó falta de observancia de un reglamento mereciese por su naturaleza ser castigado con penas mas graves, el alcalde instruirá la correspondiente sumaria que pasará al juez ó tribunal competente; y si la pena pecuniaria no pudiese hacerse efectiva por insolvencia del multado, debe dar parte á su inmediato superior, á fin de que la conmute en corporal en uso de sus facultades, si lo estimare conveniente, dado que la ley no autoriza á los alcaldes para imponer la de detencion por tiempo alguno.

**225.**—Como los alcaldes ejercen muy distintas atribuciones, unas propias de la administracion, otras relativas á la justicia, corresponde anular, suspender ó corregir sus actos á distintos superiores, esto es, á los jueces de primera instancia y á las audiencias del territorio en el órden judicial, á los intendentes de la provincia en cuanto al servicio de las rentas públicas y al gefe político en todos los negocios de la administracion general y local.

**226.**—Cuando los alcaldes obran en virtud de la potestad reglamentaria, sus actos no pueden ser impugnados por la via contenciosa, la cual nunca es admisible contra el poder discrecional: es preciso, en tal caso, acudir al gefe político por la via gubernativa, quien de oficio, ó á peticion de parte, anula, suspende ó corrige sus providencias, escepto en punto á reglamentos para la administracion municipal que bien podrán ser anulados ó suspendidos, pero no corregidos ni enmendados.

En verdad rara vez las disposiciones de los alcaldes, mientras fueren puramente administrativas, provocarán reclamacion alguna fundada ante la autoridad superior; pero con todo, la ley debe prever los casos en que sus actos pudieran lastimar intereses legítimos ó tener algun contacto con los derechos del dominio privado, abriendo recursos fácilmente accesibles al mas leve agravio. De otro modo, las franquicias municipales tornaríanse en daño de las libertades

públicas, porque si no se otorgasen al ciudadano garantías contra los abusos del poder municipal, enlazando la accion de sus agentes con la del gobierno y los suyos, correríamos el peligro de caer en manos del peor de todos los despotismos, el doméstico apoyado en un principio popular.

**337.**—A la independencia, pues, de los alcaldes conviene sustituir su responsabilidad, no solo como delegados del gobierno, sino como mandatarios de los pueblos. Son responsables los alcaldes de sus actos ejercidos con el carácter de agentes administrativos á la manera que las demás autoridades: de consiguiente, no podrán ser encausados sin la autorizacion prévia del gefe político. Esta garantía no alcanza mas que á sus actos de administracion, pues cuando proceden con el carácter de jueces de diligencias ó en uso de las atribuciones judiciales que las leyes y reglamentos les conceden, los gefes políticos dejan de ser sus superiores gerárquicos, y por tanto incompetentes para impedir ó dilatar la accion de los tribunales ordinarios, si hallan justo procesar ó castigar á un alcalde por faltas ó delitos cometidos ejerciendo jurisdiccion.

**338.**—Hay tambien ciertos magistrados llamados alcaldes corregidores nombrados por el Rey, de duracion ilimitada y partícipes, con el carácter de gefes, de la administracion municipal (1). Estos magistrados que, si en Madrid, Barcelona ó Sevilla pueden acaso parecer convenientes, en poblaciones de órden inferior gravan inútilmente el presupuesto municipal y entorpecen la accion administrativa, porque donde el gobierno económico del pueblo no es muy complicado, basta con la vigilancia inmediata del gefe político. Y si al Rey se reserva el derecho de nombrar corregidores con el fin de velar sobre los alcaldes y ayuntamientos y hacer cumplir á aquellos con sus deberes como delegados de la administracion general, y encerrar á estos en el círculo de sus facultades puramente administrativas, en toda capital de provincia, no siendo poblacion de primer órden, la presencia del gefe po-

(1) Ley de 8 de enero de 1845, art. 10.

lítico, escusa la necesidad de medianeros entre su autoridad y la de los alcaldes; y cuando los agentes intermedios no son necesarios, en lugar de robustecer la accion administrativa, la enflaquecen y debilitan, como las ruedas inútiles en vez de aumentar la potencia de una máquina, la disminuyen.

El cargo de alcalde corregidor está reunido al de gefe civil donde hubiere estas autoridades, con cuyo carácter intervienen segun hemos dicho en la administracion municipal.

**339.**—Subordinados á los alcaldes aparecen los tenientes de alcalde y los alcaldes pedáneos que los suplen y reemplazan por su órden en ciertos casos.

Los tenientes de alcalde son, como los alcaldes, individuos del ayuntamiento y agentes administrativos del mismo carácter y tienen igual potestad, cuando los sustituyen: cuando no, son sus auxiliares; de suerte que además de la parte que como concejales toman en las deliberaciones, acuerdos y consultas de la corporacion municipal, ejercen las atribuciones que con arreglo á las leyes, instrucciones y reglamentos les comete el alcalde como á delegados suyos (1). El alcalde puede, pues, señalar á los tenientes los ramos de la administracion comunal de que deban cuidar en todo ó en parte, dentro de los límites de las leyes, reglamentos y disposiciones superiores (2).

**340.**—Los alcaldes pedáneos, aunque delegados tambien del alcalde, pertenecen á un órden inferior á los tenientes. No participan de la administracion municipal; y si bien la ley dice que *asistirán al ayuntamiento siempre que en él se trate de asuntos de interés especial de su demarcacion* (3), su derecho de asistencia, si lleva implícita la voz consultiva, no les confiere voto deliberativo, el cual es una prerogativa especial de los mandatarios del pueblo, y en donde no hay eleccion popular, no existe tampoco este género de mandato. La

(1) Art. 86.
(2) Art. 77.
(3) Art. 88.

ley los establece solamente para comunicar la accion del alcalde á los puntos mas remotos, y por eso manda que los haya, cuando el distrito municipal se componga de varias parroquias, feligresías ó poblaciones apartadas entre sí, escepto en el caso de que en la misma resida algun teniente de alcalde (1). Sus atribuciones son las que aquel les señale conforme á los reglamentos y disposiciones de la autoridad superior, y su nombramiento corresponde al gefe político á propuesta del alcalde del distrito, y debe recaer precisamente en la clase de los electores municipales vecinos de la respectiva poblacion, parroquia ó feligresía (2).

**341.**—Los oficios de alcalde y teniente de alcalde, como todos los municipales, son un cargo público y por tanto obligatorio entre los vecinos. Imponen, á fuer de obligatorios, el deber de la residencia, aunque no exigen el domicilio en el pueblo, sino en el distrito municipal del que no podrán ausentarse los alcaldes, sin avisar á quien debe suplirlos y dando parte al gefe político, el cual, por justas causas, podrá concederle la licencia que juzgue oportuna (3).

**342.**—Los alcaldes y tenientes de alcalde son los hombres del Rey y los hombres del pueblo. Si fuese posible la coexistencia de dos autoridades encargadas de la ejecucion, una sería nombrada exclusivamente por el Monarca y otra elegida libremente por los ciudadanos. Mas como no hay nacion tan rica que pueda soportar el gravámen que impondría á los contribuyentes la atribucion de esta multitud de agentes administrativos; y como por otra parte tampoco redundaría en pro del órden público la presencia simultánea de dos autoridades ejecutivas é independientes y rivales, la razon indica que sean producto de una voluntad doble, porque tambien son mistas las atribuciones. Deben los alcaldes la autoridad que ejercen como delegados del gobierno á la confianza del Rey, y su carácter de mandatarios del pueblo, débenlo á su orígen popular. El nombramiento y la eleccion

(1) Art. 5.
(2) Art. 11.
(3) Art. 63.

concilian admirablemente el interés público con el particular de cada ciudad ó villa.

343.—De tres maneras pueden combinarse dichos dos métodos.

I. Presentando el Rey tres ó mas sugetos al pueblo y eligiendo este su alcalde entre ellos.—Este sistema rebajaría la dignidad real, y privaría de mucha parte de su justa libertad á los electores municipales, por cuyos motivos, sin mas exámen, merece ser desechado.

II. Proponiendo el pueblo una terna al Rey y nombrando éste entre los propuestos.—Adolece de un inconveniente, cual es, dejar muy poca latitud al gobierno para escoger los ministros inferiores del poder ejecutivo.

III. Designar el Rey quién haya de ejercer el cargo de alcalde ó teniente entre todos los concejales.—Tal es el sistema consagrado por la ley y el que mejor concilia las pretensiones é intereses de todos. El principio popular se respeta, porque son llamados á emitir su voto todos los electores municipales, y la intervencion del Rey es bastante lata, porque nombra para alcalde el sugeto de mas confianza entre cierto número de personas.

344.—Mas como un nombramiento real directo y extensivo á todos los alcaldes adoleceria de dos graves inconvenientes, á saber, absorber la atencion del gobierno en la multitud de casos que debería intervenir la Corona, lo cual cedería en menoscabo del servicio público, y proceder en la designacion de las personas á ciegas, porque no es posible que un gobierno conozca infinitos pormenores, el Rey delega la facultad de hacer parte de estos nombramientos en la forma siguiente.

En todas las capitales de provincia y en las cabezas de partido judicial cuya poblacion llegue á dos mil vecinos, el Rey nombra por sí mismo los alcaldes y teniente-alcaldes de los pueblos: en los demás, son nombrados por los gefes políticos en virtud de delegacion real (1).

(1) Art. 9.

**345.**—El Rey, como gefe de toda administracion puede destituir y el gefe político como superior de la provincial, suspender á un alcalde ó teniente alcalde desobedientes ó culpables; pero deben entregarle inmediatamente á los tribunales, primero, para que tengan ocasion de lavar su mancha y vindicar su honor, cuando menos, puesto en duda; y segundo, para que el gobierno vea en el fallo del juez un freno á su arbitrariedad y los pueblos hallen una garantía de sus derechos.

Tambien pueden los intendentes suspender á los alcaldes del ejercicio de sus funciones en el caso de reusar ó diferir el cumplimiento de los despachos que les presenten los ejecutores de apremio (1); pero á fin de evitar conflictos entre estas autoridades y los gefes políticos, está mandado que cuando los intendentes de provincia y subdelegados de partido tengan que acordar bajo su responsabilidad la suspension de los alcaldes, sea y se entienda con la obligacion de comunicarla á los gefes políticos quienes llevarán á ejecucion dicha medida por sí mismos (2).

**346.**—La suspension ó remocion de un alcalde ó teniente alcalde no les priva de su carácter de individuos del ayuntamiento. Porque dejaron de merecer la confianza del gobierno se les retira la delegacion real; mas no habiendo faltado á la del pueblo, no hay razon tampoco para que cese el mandato. El alcalde, pues, ó teniente de alcalde suspenso, ó removido, continuan en el ejercicio de sus atribuciones de concejal hasta completar el tiempo que la ley señala á este cargo.

**347.**—Hay otros agentes inferiores á los alcaldes y tenientes conocidos de muy antiguo en algunos pueblos y feligresías con el nombre de alcaldes de barrio, mayordomos, vicarios y celadores, cuyo encargo es ejecutar las órdenes de la administracion y prestar auxilio á sus convecinos. El gobierno, respetando las costumbres inveteradas de dichos pueblos y parroquias, dispuso que se conservasen estas au-

(1) Real decreto de 23 de mayo de 1845, art. 92.
(2) Real órden de 30 de setiembre de 1845.

toridades con sus antiguas denominaciones, y les dió el carácter de dependientes municipales subordinados á los alcaldes de distrito, á los tenientes y pedáneos, debiendo ser nombrados en la forma que para los últimos establece la ley de ayuntamientos (1).

## CAPÍTULO IX.

### De otros agentes inferiores de la administracion.

348.—Agentes inferiores.
349.—Comisarios de proteccion y seguridad pública.
350.—Su dependencia.
351.—Sus atribuciones.
352.—Límite de sus facultades.
353.—Índole de su autoridad.
354.—Forma de su nombramiento.
355.—Celadores de barrio.

—

**348.**—Hay todavía ciertos agentes encargados de ejecutar las leyes concernientes al buen órden, y de dispensar proteccion y velar por la seguridad de las personas y propiedades de los vecinos, ejerciendo una accion paralela en parte á la de las autoridades municipales, pero mas sumisa al gobierno, segun conviene á su doble carácter de política y administrativa. Tales son los comisarios de proteccion y seguridad pública y los celadores de barrio.

**349.**—Existían comisarios en todas las capitales de provincia, en los pueblos cabezas de partido judicial y en los demás de crecido vecindario en que por circunstancias particulares creyó conveniente el gobierno establecerlos (2) antes de la creacion de los gefes civiles, á cuya autoridad se incorporó despues el ramo de policía, por lo cual fueron suprimidos los comisarios de distrito. Quedaron, pues, comisarios solamente en las capitales, debiendo ser tantos en número, cuantos los juzgados de primera instancia, auxiliados por un celador en cada uno de los barrios en que se divida la poblacion (3).

(1) Real órden de 27 de enero de 1846.
(2) Real decreto de 26 de enero de 1844.
(3) Real decreto de 2 de setiembre de 1847.

**350.**—Los comisarios de proteccion y seguridad pública están bajo las inmediatas órdenes del gefe político de cuya autoridad dependen exclusivamente, porque es la única competente para dictar providencias relativas á la conservacion de la tranquilidad y sosiego de los pueblos.

**351.**—Corresponde á los comisarios:

I. Refrendar los pasaportes de los que viajan por el interior.

II. Conceder las licencias para uso de armas, puestos ambulantes, posadas, carruajes y demás permisos y documentos pertenecientes al ramo de seguridad que antes expedian los alcaldes constitucionales.

III. Auxiliar y hacer que sus dependientes auxilien á la autoridad municipal, siempre que fueren requeridos para apoyar las medidas protectoras de la seguridad personal, de la propiedad y de la tranquilidad pública, y las relativas á policía urbana y rural que aquella dictare en uso de sus atribuciones (1).

**352.**—Está formalmente vedado á los comisarios:

I. Imponer por sí mismos multas ni otra pena alguna, y solo en caso de abierta desobediencia á sus órdenes, podrán detener á los culpados para que presentados al gefe político, adopte esta autoridad las disposiciones oportunas.

II. Violar, ni permitir que ninguno de sus agentes viole el domicilio de ningun ciudadano sin prévia autorizacion del dueño, ó sin observar las formas protectoras de la seguridad individual, para que no degenere en acto arbitrario el allanamiento de la morada. En caso de necesidad deben ir en compañía del teniente alcalde ó regidor del distrito; y en caso de urgencia ó negativa de la autoridad municipal, en la de dos vecinos honrados que tengan su domicilio en aquel barrio.—Esta prohibicion no se extiende á los cafés, tiendas de despacho de vino y demás casas donde lícita ó ilícitamente se reuna el público.

III. Mezclarse ni permitir que sus subalternos se mez-

(1) Real órden de 30 de enero de 1844, arts. 3 y 9, y 31 de mayo de 1845.

cien, bajo ningun pretesto, en conversaciones privadas, cualquiera que sea su asunto y el sitio donde fueren habidas, salvo si produjeren escándalo ó incitaren al desórden (1).

**353.**—El encargo exclusivo de los comisarios es proteger las personas y las propiedades, y por eso se les exige que estén siempre dispuestos á cualquier hora del dia ó de la noche á prestar el auxilio de su autoridad á todo vecino que con justo motivo reclame su proteccion. Si leyes insensatas ó un espíritu de intolerancia no pervierten el carácter de estas autoridades, su accion es realmente preventiva, benévola, conciliadora de las familias y mas bien paternal que rigorosa.

**354.**—Los comisarios de proteccion y seguridad pública son de nombramiento real á propuesta en terna de los gefes políticos.

**355.**—Los celadores desempeñan las funciones que antes los alcaldes de barrio: están bajo la dependencia inmediata de los comisarios, ejecutan sus órdenes, velan por su cumplimiento y le dan parte de cuanto ocurre en su demarcacion y de las faltas que observen en el ramo de policía urbana que está á cargo de la autoridad municipal, para que éste dé cuenta á quien corresponda.

Los celadores son nombrados por el gefe político respectivo.

## CAPÍTULO X.

### De los agentes auxiliares de la administracion.

356.—Agentes auxiliares.
357.—Inspectores en general.
358.—Inspectores de administracion.
359.—de instruccion pública.
360.—de escuelas.
361.—Ingenieros de caminos.
362.—Directores de caminos vecinales.
363.—Comisarios de montes.
364.—Subdelegados de sanidad.
365.—Delegados de la cria caballar.
366.—Oficinas de la administracion.

**356.**—Además de los agentes hasta aquí enumerados hay otros que sin tener una participacion directa y general en la

(1) Ibid. arts. 4, 5 y 6, y real órden de 31 de mayo de 1845.

accion administrativa, concurren sin embargo á ella de una manera eficáz, ya vigilando el cumplimiento de las leyes prescriptas á cada servicio, ya empleando sus conocimientos facultativos en la inmediata direccion de ciertos ramos especiales de la administracion pública, y ya en fin sosteniendo la correspondencia oficial y preparando la solucion de los expedientes.

**257.**—A este número pertenecen primeramente todos los inspectores, cuyo carácter es de gefes intermedios encargados de examinar si las órdenes del gobierno se cumplen, si las reglas de buena administracion se observan, y si las necesidades públicas se satisfacen. Por esta causa los inspectores no tienen residencia fija, sino que se presentan en el punto que el gobierno les designa, ó en donde el bien del servicio los llama.

**258.**—Los inspectores de administracion tienen á su cargo visitar los gobiernos políticos y demás dependencias del ministerio de la Gobernacion del reino en los distritos, épocas y términos que se les señalen.

Estas inspecciones se dividen en dos partes: una de trabajos y otra de personal. La primera abraza todo lo relativo al despacho de los negocios, resultado de la aplicacion de las leyes, decretos y órdenes, ventajas ó inconvenientes del sistema administrativo, mejoras hechas y que deban hacerse, obstáculos removidos y por vencer, condicion y necesidades de los pueblos. La segunda comprende la capacidad absoluta y relativa de los empleados, su moralidad y su comportamiento en las relaciones con sus superiores, inferiores y con los administrados, y cuanto puede contribuir á que el gobierno forme recto y cabal juicio de sus agentes (1).

**259.**—Los inspectores de instruccion pública visitan los establecimientos de enseñanza, así públicos como privados, y dan cuenta al gobierno del resultado de sus observaciones (2).

(1) Real decreto de 8 de enero de 1844, cap. III.
(2) Plan de estudios de 8 de julio de 1847, art. 104.

**260.**—Hay tambien inspectores generales y provinciales de escuelas, correspondiendo á los primeros visitar las normales y las ordinariás establecidas en las capitales de provincia; y á los segundos la inspeccion inmediata de las restantes (1). Así es como suplen y auxilian la accion directa del gobierno y de sus agentes en este ramo importantísimo del servicio público. Las autoridades no tendrían tiempo para vigilar por sí solas tan gran número de establecimientos, ni menos para entrar en la infinidad de pormenores que esta vigilancia exige; y además carecen por lo comun del caudal de conocimientos especiales necesario para observar muchas cosas que solo se descubren á los ojos de personas facultativas y amaestradas en esta clase de indagaciones (2).

**261.**—A los ingenieros de caminos, canales y puertos les competen bajo las órdenes de sus gefes especiales, la direccion facultativa de todas las obras públicas de su distrito, y el reconocimiento de aquellas que promovidas por el interés particular, puedan afectar intereses públicos ó comprometer los colectivos de la agricultura y del comercio; pero están en el deber de prestar obediencia á dichas autoridades en punto á los reconocimientos, planos y presupuestos, y de cooperar á las obras públicas que tuvieren á bien encomendarles como gefes superiores de la administracion provincial (3).

**262.**—Los directores de caminos vecinales están exclusivamente encargados del trazado, direccion y ejecucion de las obras relativas á dichos caminos, al aprovechamiento de las aguas pluviales y de corrientes no navegables para el riego de terrenos, y dependen de los ayuntamientos respectivos (4).

**263.**—Los comisarios de montes, á las órdenes inmediatas de los gefes políticos, vigilan y dirigen el servicio del ramo en toda la extension de su distrito, y transmiten direc-

(1) Real decreto de 30 de marzo de 1849.
(2) Exposicion que precede al real decreto citado.
(3) Reglamento de 14 de abril de 1846, art. 1.º y real órden de 3 de julio de 1847.
(4) Real decreto de 7 de setiembre de 1848.

tamente á sus subalternos las órdenes é instrucciones del gobierno, las de la autoridad administrativa de la provincia y las suyas particulares (1).

**364.**—Los subdelegados de sanidad tienen las siguientes obligaciones.

I. Velar incesantemente por el cumplimiento de las leyes, ordenanzas, reglamentos, decretos ó reales órdenes sobre sanidad, especialmente sobre las relativas al ejercicio de las profesiones médicas y á la elaboracion y venta de las sustancias medicinales ó venenosas.

II. Cuidar de que ninguna persona ejerza el todo ó parte de la ciencia de curar sin el correspondiente título, y de que los profesores se limiten al uso de los derechos que les confieren los suyos, salvo en los casos de grave, urgente y absoluta necesidad.

III. Vigilar la exacta observancia de lo prevenido en las leyes, reglamentos y demás disposiciones del gobierno acerca de las condiciones con que únicamente pueden ser introducidas, elaboradas, puestas en venta ó suministradas las sustancias ó cuerpos medicinales ó venenosos.

IV. Presentar á los gefes políticos y á los alcaldes cuantas reclamaciones creyeren necesarias por faltas de observancia ó contravenciones á las leyes de sanidad y á las reglas de higiene pública.

V. Examinar los títulos de los profesores de la ciencia de curar que ejercieren ó desearen ejercer su profesion, y recoger los de los finados ú borrar los sellos ó firmas, si los reclamaren sus familias.

VI. Formar listas generales y nominales de los profesores que tuvieren su residencia habitual en el distrito de la subdelegacion respectiva, y remitirlas á los gefes políticos directamente, si son subdelegados de la capital, ó por conducto de los alcaldes, si fueren de partido.

VII. Llevar los registros necesarios para formar las listas y tomar las notas anteriores.

(1) Reglamento de 24 de marzo de 1846, art. 6.

VIII. Desempeñar los encargos y comisiones que los gefes políticos, los gefes civiles ó los alcaldes les confien, y evacuar los informes que les pidan sobre asuntos de su facultad (1).

**365.**—Los delegados de la cria caballar, como auxiliares de la direccion de agricultura, industria y comercio, cuidan de ejecutar sus disposiciones, de inspeccionar los depósitos particulares, de intervenir en los del estado, y de proporcionar á la primera cuantas noticias y datos exija para el mejor servicio del ramo (2).

**366.**—Los agentes administrativos que en el silencio del gabinete se consagran al modesto trabajo de instruir expedientes, evacuar informes y preparar el despacho de los negocios, si bien no poseen ninguna autoridad nominal, cuando la instruccion los guia y la experiencia los aconseja, ejercen un poder real fundado en su fidelidad á las reglas una vez aplicadas. Hacen relacion de los asuntos, proponen las medidas oportunas y aplican la decision del ministro ó del gefe inmediato ó casos iguales. Merced á esta oscura clase de empleados, digna del público aprecio y de la proteccion de la ley, mientras fuere laboriosa é inteligente, las oficinas son archivos vivientes y depósitos de las tradiciones administrativas; y solo á sus esfuerzos se debe el mantener aquel espíritu de uniformidad y consecuencia que se descubre en todos los actos de un gobierno sábio, á pesar de los cambios de la política y de la rápida sucesion de los tiempos y de las personas.

(1) Reglamento de 24 de julio de 1848, art. 7.
(2) Reales decretos de 3 de marzo y 7 de octubre de 1847.

# TITULO II.

## DE LAS AUTORIDADES CONSULTIVAS Y DELIBERANTES.

---

## SECCION PRIMERA.

### Autoridades centrales.

## CAPÍTULO I.

### De la administracion consultiva y deliberante.

367.—Necesidad de la deliberacion administrativa.
368.—Cuerpos consultivos de la administracion.
369.—Existen en todos los grados de la gerarquía.
370.—Su dictámen no es siempre necesario.
371.—Jamás es obligatorio.
372.—Los consejeros de la administracion deben ser amovibles.
373.—Atribuciones deliberantes de algunos consejos administrativos.
374.—Atribuciones judiciales de otros.

---

**367.**—La administracion tiene el encargo de ejecutar y hacer ejecutar las leyes de interés comun, y para esto se organiza su poder en una série de agentes directos y auxiliares que transmiten la accion de unos en otros desde el centro del gobierno hasta los mas remotos confines del territorio nacional. Mas aunque las atribuciones de la administracion sean esencialmente activas, no por eso se excluye de sus actos toda deliberacion ni consejo; pues ocurren con frecuencia casos en que importa, antes de resolverse á obrar, oir el dictámen de alguna corporacion instituida por la ley para ilustrar á los agentes administrativos en negocios árduos, en materias facultativas, ó en asuntos de interés local.

**368.**—Como el auxilio de la ciencia y las luces de la experiencia son necesarias en todos los grados de la gerarquía administrativa, la ley cuida de colocar al lado de cada agente un consejo que le alumbre y le guie con acierto; por manera que toda organizacion administrativa, conforme á los

principios expuestos (1), debe consistir en dos séries paralelas de agentes y consejos: aquellos únicos dispensadores de la accion, y estos solamente instituidos para ilustrar y preparar la solucion de las mas difíciles é importantes cuestiones administrativas.

**369.**—Esta doble organizacion hállase admitida entre nosotros y se observa constantemente desde donde el poder central tiene su elevado asiento, hasta el humilde recinto de una administracion comunal. El gobierno es ilustrado y dirigido por los cuerpos colegisladores, por el Consejo Real y otros especiales: el gefe político oye unas veces al Consejo y otras á la Diputacion provincial, y el alcalde consulta á su Ayuntamiento.

**370.**—La ley señala cuando deben los agentes administrativos oir el dictámen prévio de estas corporaciones, en cuyos casos es tan necesario consultarlas antes de adoptar cualquiera resolucion, que las autoridades cometerian un exceso de poder, si no les pidiesen consejo: en los demás casos es arbitrario oir, ó no, su parecer.

**371.**—Pero es regla constante que el dictámen de los consejos administrativos no es obligatorio para las autoridades, ni el seguirlo ó apartarse de él agrava ni atenúa su responsabilidad. Las atribuciones de los consejos son, como su nombre lo indica, puramente consultivas: los actos ejecutorios emanan todos de los agentes subordinados al Rey en quien reside la plenitud del poder ejecutivo. Quebrantada la unidad, roto un solo eslabon de esta cadena, ni hay movimiento libre, ni accion fuerte, ni poder independiente, ni sería posible responsabilidad alguna.

**372.**—No obstante que los actos de los consejos administrativos carecen de fuerza obligatoria, todavia pudieran contrariar la accion de las autoridades, si se empeñasen, llevados por un espíritu de sistema ó de oposicion al gobierno, en resistirle ó no auxiliarle, dando dictámenes contrarios á lo que exigen la ley ó la conveniencia pública. Entonces la ad-

(1) Véanse núms. 92 y 93.

ministracion debe remover estos obstáculos que debilitan su pensamiento ó entorpecen su marcha, destituyendo á los consejeros, como destituye á los agentes mismos, de suerte que el principio de la revocacion sea aplicable tanto á las atribuciones activas, como á las consultivas.

Y en efecto, toda participacion en el poder nace de dos fuentes, la delegacion ó el mandato expresados por el nombramiento real ó la eleccion popular; y asi como es ley constante para los mandatarios del pueblo que sean sus poderes irrevocables mientras no espira el plazo del mandato, asi la regla general con respecto á los delegados del Rey es que sus facultades estén sujetas á revocacion, salvo en la administracion de justicia, porque la delegacion es absoluta, en cuya escepcion se funda el principio de la inamovilidad judicial.

**372.**—Además de las atribuciones puramente consultivas poseen algunas corporaciones de esta clase facultades deliberantes como las Diputaciones provinciales y los Ayuntamientos, que toman acuerdos y adoptan resoluciones con fuerza ejecutoria.

Nace la reunion de ambos géneros de facultades de la doble consideracion que dichos cuerpos tienen, como encargados de administrar una provincia ó pueblo y revestidos por la ley dentro de tales límites de un verdadero poder administrativo que ejercen bajo la autoridad, ó bajo la vigilancia de la autoridad superior; y como corporaciones dotadas de conocimientos especiales cuyo concurso es sumamente útil para resolver cuestiones, procurar intereses ó dictar medidas de aplicacion local.

Ni son estas solas sus atribuciones: tambien examinan, discuten y dirigen en parte la marcha de la autoridad administrativa, aprobando ó reprobando ciertos actos, y entonces representan el ojo de los ciudadanos siempre abierto y siempre fijo en la administracion, y son el órgano de la opinion dispuesto á ejercer la censura en nombre de la libertad. El poder de los consejos es entonces tanto mas alto, cuanto su existencia es independiente del gobierno. Mandatarios de los

pueblos, á la eleccion deben su orígen; y si la administracion tiene facultades en los casos previstos por la ley para disolverlos, tambien está obligada á promover su reconstitucion, llamando de nuevo á los ciudadanos á emitir sus sufragios y nombrar los administradores de sus intereses locales.

Considerando el orígen popular de estos cuerpos, parece que predomina el carácter deliberante; mas si observamos que por lo comun sus deliberaciones no son ejecutorias sino despues de confirmadas por la autoridad superior, resalta mas su carácter consultivo, con la singularidad de existir el derecho de iniciativa, no en el agente, sino en la corporacion.

**274.**—Aunque ciertos Consejos ejercen tambien judisdiccion, fieles á la severa deduccion de doctrinas que nos hemos propuesto seguir, examinaremos estas facultades de nueva especie, cuando tratáremos de los jueces y tribunales administrativos. Esto nos permitirá observar en el estudio de las facultades consultivas igual método que hemos aplicado al análisis de las atribuciones activas, es decir, que procederemos tambien de la cabeza á los miembros, del centro á la circunferencia. El órden inverso cuadra solamente á las materias contenciosas á causa de las alzadas, porque asi como la autoridad desciende del Rey en union con el Consejo, asi los recursos de apelacion ascienden de grado en grado hasta encontrar al gefe del estado.

Vicio grave es el método opuesto en que sin embargo incurrieron todos los publicistas al exponer la teoría y la práctica de estos cuerpos consultivos y deliberantes, y en que no cabe una enmienda parcial sino total, dando una ordenacion mas lógica y una mas rigorosa filiacion á las materias que comprende el derecho administrativo.

# CAPÍTULO II.

## Del Consejo Real.

### Artículo 1.º—Organizacion del Consejo Real.

375.—Antiguo Consejo de nuestros Reyes.
376.—Proyectos de Enrique II.
377.—Fundacion del Consejo de Castilla por don Juan I.
378.—Novedades introducidas por don Enrique III.
379.—Abusos en tiempo de don Juan II.
380.—Reformas de los Reyes Católicos.
381.—Espíritu del Consejo segun Felipe II.
382.—Incremento de su poder bajo Felipe IV.
383.—Abolicion del Consejo de Castilla.
384.—Su existencia ligada al antiguo régimen.
385.—Proyecto de un Consejo de estado.
386.—Consejo Real.
387.—Carácter de esta institucion.
388.—Su composicion.
389.—Intervencion de los ministros en el Consejo Real.
390.—Nombramiento de los consejeros ordinarios.
391.—Condiciones de aptitud.
392.—Amovilidad de este cargo.
393.—Incompatibilidad.
394.—Consejeros extraordinarios.
395.—Razones de su creacion.
396.—Observaciones.
397.—Condiciones de aptitud.
398.—Forma del nombramiento.
399.—Limitacion de su número.
400.—Sus facultades.
401.—Secretario general.
402.—Auxiliares.
403.—Secciones del Consejo Real.

**375.**—Durante la edad media fué el gobierno de Castilla militar; y como el ascendiente del clero y de la nobleza era tan poderoso, todos los prelados y ricos-hombres tomaban parte en los asuntos públicos, deliberando sobre los graves intereses de la nacion juntamente con los Reyes; pero estos solian nombrar además otras personas de su particular confianza las cuales formaban su consejo privado. Sin embargo, semejante consejo no constituía un verdadero cuerpo con influencia colectiva, sino mas bien individual, porque no todos los consejeros particulares gozaban de igual grado de autoridad y merecian la misma confianza al Monarca.

**376.**—Don Enrique II habia pensado en agregar á su consejo privado docé hombres buenos, dos por cada una de

las provincias de Castilla, Leon, Galicia, Toledo, Extremadura y Andalucía; mas este proyecto no se llevó á cabo, limitándose sus pensamientos de reforma á declarar consejeros á los oidores y alcaldes de corte.

**277.**—Don Juan I fué el verdadero fundador del Consejo Real, llamado comunmente de Castilla, cuya organizacion decretó en las córtes celebradas en 1385. Compúsolo de doce personas, cuatro de cada uno de los tres estados, eclesiástico, noble y llano, mandando que todos los negocios se librasen por aquellos doce consejeros, escepto los de justicia que estaban encargados á la audiencia, y algunos otros que se reservó para sí propio, en cuyas cosas previno que no se entrometiesen sin su especial mandato, aunque ofreció consultarlos, si se encontrasen cerca de su persona.

Entre varias razones que el Rey expone para justificar la novedad introducida en punto á la gobernacion del reino, son notables las dos primeras, á saber: «La primera razon es por los fechos de la guerra, los cuales son agora mui mas é mayores que fasta aquí. Et si nos oviésemos de oir é librar todos los negocios del regno, non podríamos facer la guerra, nin las cosas que pertenecen á ella, segund que á nuestro servicio é á nuestra honra cumple. La segunda razon es, porque como el otro dia vos dejimos, que de nos se dice que facemos las cosas por nuestra cabeza é sin consejo, non es ansi, segund que vos demostramos. Et agora, desde que todos los del regno sopiesen en como habemos ordenado ciertos perlados, é caballeros, é cibdadanos para que oyan é libren los fechos del regno, por fuerza habrán á cesar los decires é ternan que lo facemos con consejo.»

En el año 1390 el mismo don Juan I expidió otro reglamento del Consejo, le nombró un gobernador y dispuso se reservara siempre una silla para el Rey.

**278.**—Don Enrique III aumentó algunas plazas, haciendo subir su número á diez y seis, y dió nuevas ordenanzas al Consejo.

**279.**—En el débil reinado de don Juan II, entre otros abusos á que la privanza de don Alvaro de Luna abrió la

puerta, no fué el menor el aumento inconsiderado de empleos y dignidades que agotaban el erario sin provecho del reino. Entonces, el favor, y no la necesidad ni la conveniencia pública, hizo que el número de consejeros llegase á sesenta y cinco, entre los cuales no debian encontrarse ciudadanos, puesto que las córtes de Madrid de 1419 hubieron de suplicar al Rey que «estuvieran en el su Consejo buenas personas de algunas sus cibdades...., por ser el Rey mas avisado por ellos de los fechos de las sus cibdades é villas, como de aquellos que, así por la plática, como por la especial carga que de las dichas cibdades é villas tienen razonablemente, sabrian mas de sus daños, é de los remedios que para ello se requerian, que otros algunos» (1).

**380.**—Los Reyes Católicos reformaron la planta del Consejo reduciendo á doce el número de consejeros, tres caballeros, ocho ó nueve letrados y un prelado, dejando á los arzobispos, obispos, duques, marqueses, condes y maestres de las órdenes que eran consejeros natos, solo el título y los honores del Consejo. Desde entonces, merced á la preponderancia de los letrados y por el influjo de las nuevas ordenanzas, el Consejo empezó á tener jurisdiccion para conocer y sentenciar ciertas causas y ciertos negocios civiles, viciándose la institucion que en su orígen fué pura y simplemente gubernativa.

**381.**—Esto mismo observó Felipe II quien, mientras reprendia en el Consejo su tendencia «á ocuparse mas en lo accesorio (los pleitos) que en lo principal ó su propio oficio (los negocios del reino),» cayó en la inconsecuencia de reformar la planta del Consejo, nombrando para las doce antiguas plazas y para las cuatro mas que añadió, otros tantos consejeros todos letrados.

**382.**—Felipe IV expidió un real decreto dirigido al Consejo, en el cual le recomendaba «que no solo le representase con entera libertad cristiana, sin detenerse en motivo alguno por respeto humano, cuanto creyese conveniente al bien de

(1) Véase Sempere, *Historia del derecho español*, lib. III, capítulos 26 y 27.

la monarquía, sino que replicara á las reales resoluciones siempre que juzgase no haberlas dictado el Rey con cabal conocimiento de causa.» Este decreto, útil en aquellos tiempos en que ninguna garantía limitaba el poder absoluto de los Monarcas, fué causa de la mayor exaltacion del Consejo, así como despues produjo sérios disturbios, porque prevalido aquel de su grande influencia, la empleó en hacer una oposicion inconsiderada á toda tentativa de reforma política. La magistratura organizada en consejos ó parlamentos, fué siempre un cuerpo intermedio que contribuyó á moderar el poder real en nombre del pueblo, mientras esperó que cedería en aumento de su influjo la limitacion de aquella autoridad; mas cuando ha visto claro que la nacion profesaba otros principios mas hondos y confiaba la defensa de sus derechos é intereses á otras instituciones muy distintas, volvió la espalda al pueblo, defendió con ardor todo lo antiguo y procuró ensalzar la autoridad misma que antes deprimia.

**383.**—En tal estado, salvas leves diferencias, subsistió el Consejo Real ó Consejo de Castilla hasta 1812. En aquella época los antiguos consejos fueron abolidos y creados en su lugar un supremo tribunal de Justicia y un Consejo de estado, separando el poder judicial del ejecutivo conforme á los principios políticos consignados en la Constitucion de 1812.

**384.**—Las vicisitudes de nuestras leyes fundamentales introdujeron otros tantos cambios análogos en el cuerpo consultivo del gobierno, yendo siempre ó casi siempre ligada la existencia de los antiguos consejos con la causa de la monarquía absoluta, y la division de las atribuciones judiciales y administrativas con el triunfo del régimen constitucional, hasta que, asentado despues de tantos embates y trastornos el gobierno representativo, fueron aquellos definitivamente suprimidos y reemplazados por el tribunal supremo de Justicia y un Consejo Real de España é Indias (1), el cual, al cabo de poco tiempo, fué tambien abolido como incompatible

(1) Real decreto de 24 de marzo de 1834.

con el artículo 236 de la Constitucion de 1812, restablecida en 1836 (1); pero aunque parecía que esta abolicion implicaba el restablecimiento del Consejo de estado, no revivió semejante institucion.

**285.**—La nueva ley fundamental de 1837 no prescribia en su letra la creacion de ningun alto cuerpo consultivo del gobierno; mas su espíritu lo reclamaba, porque solo con su auxilio pudiera mantenerse la recíproca independencia de los poderes y dirigirse la accion administrativa con acierto. Esta necesidad constitucional y administrativa á un tiempo, requería pronta satisfaccion, y así es que el gobierno á poco de haberse publicado la Constitucion de 1837, nombró una comision para redactar un proyecto de ley relativo á la creacion de un Consejo de estado, presentó este mismo proyecto con leves alteraciones al Senado en la legislatura de 1838 y lo reprodujo en la siguiente, aunque sin haber llegado á convertirse en ley del reino.

**286.**—Por fin, en época mas reciente, usando el gobierno de la autorizacion concedida por las córtes para organizar la administracion (2), se ha creado el Consejo Real (3), apenas establecido y ya dos veces reformado (4).

**287.**—El Consejo Real no es una institucion política, sino puramente administrativa, y dentro de la administracion todavía tiene límites muy estrechos, pues no ejerce ninguna autoridad, ciñéndose sus atribuciones á ilustrar al Rey, auxiliarle con sus luces y servirle con su experiencia.

El Monarca, en quien reside la plenitud del poder ejecutivo, y los ministros en su nombre, necesitan de consejo para resolver ciertos negocios árduos de la administracion, preparar leyes y reglamentos, dirimir cuestiones graves de competencia, resolver asuntos contenciosos, introducir la unidad en la jurisprudencia administrativa, fortalecer el gobierno y permitirle consagrar algun tiempo á los intere-

(1) Real decreto de 28 de setiembre de 1836.
(2) Ley de 1.° de enero de 1845.
(3) Ley de 6 de julio, y real decreto de 22 de setiembre de 1845.
(4) Reales decretos de 29 de setiembre de 1847 y 24 de junio de 1849.

ses de la política, sin menoscabo de sus deberes en cuanto á la administracion.

Las oficinas sirven para instruir expedientes y preparar decisiones mediante la aplicacion de las reglas establecidas: sirven para conformarse á las órdenes ministeriales y procurar su ejecucion, y son por tanto utilísimos auxiliares del gobierno; pero el respeto á las tradiciones produce el espíritu de rutina, y el hábito de la obediencia extingue aquella libertad de espíritu tan necesaria para concebir miras elevadas, cuales se requieren en los hombres encargados de la direccion general y superior de los negocios públicos.

Las comisiones especiales compuestas de personas entendidas en ciertos ramos de la administracion, aprovechan para ilustrar al gobierno en tal cuestion determinada; pero no corrigen el vicio del aislamiento en que se encuentra el poder central: «estas juntas auxiliares, tan várias é inconexas entre sí, son recursos precarios é ineficaces á que han tenido que apelar los gobiernos por la irresistible ley de la necesidad» (1). Toda administracion ilustrada y solícita del bien público, debe rodearse de un cuerpo permanente que supla con su consejo la multitud de juntas y comisiones accidentales que rara vez prestaron ni eficáz auxilio al gobierno, ni verdaderos servicios al estado.

Infiérese, pues, claramente que la índole del Consejo Real debe ser de un cuerpo puramente consultivo «sin entrometerse jamás á ejercer acto alguno de administracion, porque la administracion supone un *poder* y poder legalmente responsable; pero el Consejo no debe administrar nunca, ni de consiguiente quedar sometido á responsabilidad en su acepcion rigorosa» (2). La responsabilidad íntegra de todos los actos administrativos recae siempre sobre los ministros, ora procedan conforme al dictámen del Consejo Real, ora se aparten de su opinion.

Extraño á la política y extraño tambien á la justicia, no

(1) Dictámen de la comision del Senado, acerca del proyecto de ley relativo á la creacion de un Consejo de estado.
(2) Dictámen referido.

participa ni de las veleidades de aquella, ni de la inmovilidad de esta, sino que obedece al espíritu de trasformacion lenta y gradual que en el mayor número de los actos administrativos domina.

288.—El Consejo Real se compone: 1.° de los ministros secretarios de estado y del despacho: 2.° de treinta consejeros ordinarios: 3.° de diez y seis extraordinarios: 4.° de su secretario general: 5.° de cierto número de auxiliares; y 6.° de un fiscal.

289.—Los ministros son consejeros natos y representan la justa, la necesaria intervencion que el gobierno con su voz y con su voto debe tener en las deliberaciones del Consejo. Y no solo los ministros intervienen en calidad de consejeros ordinarios, sino tambien dirigiendo las discusiones cuando concurrieren á ellas, pues el presidente del Consejo de ministros preside tambien el Consejo Real, y en su defecto el ministro de mas edad entre los que se hallaren presentes. Para los casos en que ninguno asistiere, nombra el Rey á un consejero ordinario vice-presidente (1).

290.—El Rey nombra los consejeros ordinarios á propuesta del Consejo de ministros y en decretos especiales refrendados por su presidente, los cuales se comunican al ministerio de la Gobernacion de la Península (2).

291.—Aunque el Rey nombra libremente los individuos del Consejo Real, esta latitud no es omnímoda, sino limitada por las condiciones que la ley orgánica exige en las personas que hubieren de componerle, y son: tener treinta años cumplidos, como garantía de madurez en las deliberaciones, y haberse distinguido notablemente en las diversas carreras del estado (3), como garantía de aptitud para aconsejar en los asuntos y cuestiones mas árduas de la administracion. Esta circunstancia es con estudio bastante vaga, porque la ley, si

(1) Ley de organizacion y atribuciones del Consejo Real, artículo 2, y reales decretos de 7 de febrero de 1848 y 24 de junio de 1849.

(2) Art. 4 de la ley de 6 de julio, y 1.° de 22 de setiembre de 1845.

(3) Ley orgánica, art. 5.

bien coartó algun tanto la espontaneidad del Monarca, no ha querido ceñir su eleccion al punto de no ser el gobierno libre para rodearse de las personas que pudieran inspirarle mas confianza.

**292.**—Los consejeros son amovibles y deben serlo, porque el Consejo Real carece de poder administrativo y de jurisdiccion propia, cuyo ejercicio reclama la independencia que la ley garantiza á la autoridad judicial. El principio de que la plenitud de la potestad de ejecutar las leyes reside en el Rey, quien la ejerce bajo la responsabilidad de los ministros, no permite considerar al Consejo Real sino como á un cuerpo puramente consultivo, auxiliar del gobierno y encargado de asistirle con sus luces; pero ageno enteramente á los actos de la administracion.

Si el gobierno, pues, halla obstáculos invencibles á su marcha en el espíritu dominante en el Consejo Real, puede y debe remover á los consejeros que en vez de auxiliarle le contrarian, y reemplazarlos con otros cuyas ideas y sentimientos se hallan mas en armonía con los principios de política y de administracion que en el ministerio prevalecen. Pero al mismo tiempo importa á la dignidad del Consejo Real y reclama el carácter de sus atribuciones cuasi-judiciales, que el cargo de consejero tenga toda la estabilidad compatible con las bases del régimen representativo; y por eso la ley orgánica ya citada establece, que para la separacion de los consejeros reales se observen las mismas formalidades que para su nombramiento (1).

**293.**—El cargo de consejero ordinario es incompatible con cualquier otro empleo efectivo (2). Tambien debiera serlo con la cualidad de diputado ó senador, porque no conviene que el Consejo Real participe del carácter veleidoso y tal vez agresivo de la política, sino que sea de índole esencialmente administrativa; así sus trabajos serian constantes, sus estudios prolijos, uniforme su marcha y económica la institucion. Así tambien, respetados los consejeros por su impar-

(1) Art. 4.
(2) Art. 5.

cialidad en medio de las contiendas políticas, podrían oponer al espíritu de novedad una resistencia pasiva, cierta fuerza de inercia que sin embarazar la marcha del gobierno, le sirviese de contrapeso.

Pudieran combatir esta opinion aduciendo las ventajas que resultarian de comunicar el espíritu de las leyes á los cuerpos legislativos por medio de los consejeros senadores ó diputados, y mantener la unidad del pensamiento en los proyectos presentados á las córtes por el gobierno; mas si tal conveniencia existe, debiera satisfacerse, no de una manera eventual y dudosa, sino por medios seguros y ciertos. Además, en manos de los ministros está evitar ó disminuir la necesidad de dicho contacto, prestando á lo sucesivo mas atencion á lo que menos hoy les cautiva. El ministerio es el lazo natural y el medianero forzoso entre el Consejo Real y los cuerpos colegisladores.

**294.**—Los consejeros extraordinarios no ejercen un cargo como los ordinarios, sino mas bien desempeñan una comision. Al principio de cada año el presidente del Consejo de ministros propone al Rey una lista de personas que deberán ser autorizadas para tomar parte en las deliberaciones del Consejo Real, y estas personas, en virtud de dicha autorizacion real, son los consejeros extraordinarios.

**295.**—La creacion de los consejeros extraordinarios se funda en la conveniencia de que asistan á las deliberaciones del Consejo Real los gefes principales de cada servicio administrativo, para que lleven al seno de aquel cuerpo consultivo del gobierno datos útiles, conocimientos prácticos y el tributo de su larga experiencia de los negocios, y se aprovechen en cambio del saber profundo y de la excelencia de las teorías aplicables á la administracion que en el Consejo Real se dilucidan. Para que esta comunicacion recíproca de ideas y noticias produzca la apetecida alianza entre la especulacion y la práctica, es preciso que el nombramiento de consejeros extraordinarios recaiga en altos empleados, cuyo concurso á las deliberaciones del Consejo Real represente el espíritu del gobierno, la fuerza de las tradiciones adminis-

trativas, y la resistencia misma de los intereses creados en la nacion.

**396.**—Sin embargo, aunque tal es la jurisprudencia administrativa, no dudamos que la cualidad de consejero extraordinario no pudiese estar ligada con igual ó mayor ventaja con la capacidad reconocida de las personas, que permanecer vinculada en sus títulos ó posicion oficial; y todavía nos inclinamos á creer preferible el sistema de llamar el gobierno cerca de sí para auxiliarle en la solucion de cada negocio árduo á hombres especiales y facultativos en la materia en cuestion, al método actual de conceder una autorizacion por punto general para discutir y resolver todos los asuntos aun los mas inconexos. El gobierno debería consultar segun los casos el saber distinguido en ciencia, en letras, en artes, en agricultura, en comercio, en industria, comunicando el espíritu de unidad á sus varios dictámenes por medio de alianzas accidentales y momentáneas de todos los hombres eminentes con el Consejo Real. Siempre sería mejor buscar las aptitudes allí en donde resplandecen signos ciertos, exactos y uniformes de capacidad, que fiarse de indicios, cálculos y conjeturas.

**397.**—La ley dispone que «este nombramiento solo podrá recaer en los funcionarios siguientes:

1.° Presidente, ministros y fiscales del tribunal supremo de Justicia, del de Guerra y Marina, del mayor de Cuentas y del de la Rota de la Nunciatura.

2.° Directores generales de todas armas.

3.° Comisario general de Cruzada.

4.° Directores generales de cualquier ramo de la administracion pública.

5.° Intendente general del ejército.

6.° Contadores generales.

7.° Comisario régio del banco de San Fernando.

8.° Presidente y vocales de la junta de direccion de la Armada (1).

(1) Art. 7 de la ley de 6 de julio.

**398.**—Los consejeros extraordinarios se nombran en la misma forma que los ordinarios. Como su comision es anual, al fin de cada año espira su autorizacion para asistir á las deliberaciones del Consejo, de suerte que si no se hallan comprendidos en la nueva lista, cesan de hecho de asistir á sus sesiones y dejan desde el momento de su publicacion de ser miembros de aquel cuerpo (1). Obsérvese, pues, que no hay tanta estabilidad en los cargos de consejeros extraordinarios, como en los de consejeros ordinarios; y es la razon que estos ejercen atribuciones cuasi-judiciales cuya índole requiere, si no la independencia propia del juez, por lo menos ciertas garantías proporcionadas á la naturaleza de sus facultades que no es preciso otorgar á los primeros, cuyos actos son puramente consultivos y deliberantes.

**399.**—El número de los consejeros extraordinarios no escederá en ningun caso de la tercera parte de los ordinarios (2), cautela aconsejada por el temor de que alguna vez el voto de estos preponderase sobre la opinion de aquellos, y dominado el Consejo Real por influencias de oficina, perdiese su carácter de censor de ciertos actos administrativos. Además, debe el Consejo Real estar dotado de firmeza y constancia para defender la integridad de sus principios, y de un espíritu de consecuencia tal que nunca se quiebre el hilo de sus tradiciones. La unidad de la administracion y la uniformidad de su jurisprudencia estriban principalmente en esa condicion, ni instable, ni inmoble que caracteriza al Consejo Real.

**400.**—Los consejeros extraordinarios ejercen atribuciones pura y simplemente administrativas, pues son los ordinarios tan solo quienes tienen facultad para resolver los negocios contenciosos de la competencia del Consejo (3).

**401.**—El secretario general extiende las actas de las sesiones del Consejo pleno, distribuye los expedientes entre las

(1) Ley citada, art. 8 y real decreto de 22 de setiembre de 1845, artículo 2.
(2) Ley citada, art. 8.
(3) Id. art. 9.

secciones, dirige los trabajos de la secretaría, firma las consultas que el Consejo Real eleva, autoriza la correspondencia en todos los casos en que no se requiera la del vice-presidente; y en fin, vela sobre el órden interior de las oficinas y sobre el cumplimiento de los deberes propios de los auxiliares y demás subalternos (1).

**402.**—Los auxiliares se han introducido no solo para cooperar á la accion del Consejo Real ejecutando los trabajos preparatorios de sus decisiones, sino para que, nutriéndose con las buenas doctrinas y adquiriendo el conocimiento práctico de los negocios, se formen en aquella escuela administradores hábiles y experimentados. Hay auxiliares de número de tres categorías, y otros hay supernumerarios (2).

**403.**—El Consejo Real, para los asuntos administrativos, se divide en secciones análogas á la distribucion de todos los negocios públicos entre los varios ministerios. Estas secciones son seis: Estado y Gracia y Justicia, Guerra y Marina, Gobernacion, Hacienda, Comercio, Instruccion y Obras públicas y Ultramar (3). Cada seccion es presidida por el ministro del ramo respectivo, y si concurrieren dos, preside el de mas edad. Hay además en todas ellas un vice-presidente nombrado por el Rey á propuesta del ministro respectivo de entre los vocales de la misma (4).

Cada seccion instruye los expedientes relativos á los negocios de su competencia, y acuerda el informe que hubieren de dar al gobierno en los asuntos sobre que hayan sido consultadas, y tambien forma los expedientes y prepara los informes que hubieren de presentarse al Consejo sobre los asuntos de que deba conocer en pleno (5).

La seccion de Gracia y Justicia instruye además los expedientes y prepara las resoluciones sobre la validez de las presas marítimas y sobre las competencias de jurisdiccion y

(1) Reglamento de 27 de julio de 1848.
(2) Real decreto de 7 de febrero de 1848, art. 1.º
(3) Real decreto de 7 de febrero de 1848, art. 3.º
(4) Arts. 10 y 11 del real decreto de 22 de setiembre de 1845.
(5) Arts. 12 y 13.

atribuciones entre las autoridades judiciales y las administrativas, y tiene tambien á su cargo la coleccion y clasificacion de las leyes, decretos, reales órdenes y reglamentos vigentes (1).

La de Ultramar será siempre oida en todos los asuntos relativos á aquellas provincias y á su régimen especial en la fórma determinada por el reglamento particular de esta seccion (2).

La de lo contencioso conoce de los asuntos de la administracion que tengan este carácter y de las apelaciones de los Consejos provinciales (3). Esta seccion debe estar dotada de competente número de auxiliares letrados quienes ejercen, alternando entre sí, las atribuciones que antes correspondian á los abogados fiscales.

Cuando la naturaleza de un asunto lo requiera, pueden reunirse dos ó mas secciones para despacharlo de comun acuerdo (4); cuando no, cada seccion despacha sola los negocios de su exclusiva competencia.

## Artículo 2.º—Atribuciones del Consejo Real.

404.—Doble carácter del Consejo Real.
405.—Es un cuerpo consultivo del gobierno.
406.—Debe ser consultado en materias administrativas:
407.—Sobre los reglamentos de administracion pública.
408.—Sobre tratados de comercio y navegacion.
409.—Sobre otros asuntos de administracion interior.
410.—Debe ser consultado en materias cuasi-contenciosas:
411.—Sobre el pase y retencion de bulas.
412.—Sobre los asuntos del Real Patronato y recursos de proteccion del concilio de Trento.
413.—Sobre validez de las presas marítimas.
414.—Sobre naturalizacion de extranjeros.
415.—Sobre la autorizacion para litigar.
416.—Sobre el permiso para enagenar.
417.—Sobre autorizacion para procesar.

(1) Art. 14.
(2) Art. 15.
(3) Art. 17.
(4) Art. 16.

418.—Otros casos en que debe ser consultado.
419.—No es obligatoria la consulta:
420.—En ciertas materias legislativas.
421.—En algunos puntos de administracion exterior.
422.—En otros de administracion interior.
423.—Consultas en Consejo pleno.
424.—Consultas en secciones.

—

**404.**—El Consejo Real debe considerarse como cuerpo consultivo del gobierno y como tribunal supremo en el órden contencioso de la administracion. Bajo el primer punto de vista ejerce facultades puramente administrativas: bajo el segundo aspecto ejerce una cuasi-jurisdiccion. Por ahora solo examinaremos sus atribuciones consultivas, aplazando el estudio de las cuasi-judiciales para cuando tratemos de los tribunales administrativos.

**405.**—El Consejo Real es un cuerpo supremo consultivo del gobierno establecido para la mejor administracion del estado (1): de consiguiente carece de autoridad propia y sus actos no tienen fuerza sino en cuanto el Rey los aprueba y los adopta como suyos en virtud de sus prerogativas constitucionales, porque no es el Consejo Real órgano de un poder distinto é independiente, sino instrumento en manos del gobierno; de la administracion activa. Su oficio es dar dictámenes, y un dictámen no es nunca ejecutorio.

El Consejo Real, pues, procede siempre consultado por el gobierno; pero unas veces su dictámen es requerido por la ley, y otras queda al arbitrio del poder ejecutivo oirle, ó no oirle, segun lo crea conveniente.

**406.**—Debe ser consultado:

I. En materias administrativas.

II. En materias causi-contenciosas.

I. Son materias puramente administrativas sobre que debe el Consejo Real ser consultado:

**407.**— I. Todas las reglamentarias, y así es necesario oir su dictámen acerca de las instrucciones generales para el régimen de cualquier ramo de la administracion pública, ó

(1) Ley orgánica, art. 1.º

sobre los reglamentos generales para la ejecucion de las leyes (1).—La intervencion necesaria del Consejo Real en este caso se funda en la conveniencia de poner coto á la arbitrariedad del poder reglamentario, procurando se mantenga en las leyes secundarias aquel espíritu de unidad, aquella consecuencia de principios sin los cuales no hay uniformidad en la jurisprudencia, ni el derecho administrativo puede formar un cuerpo de doctrinas. La cooperacion forzosa del Consejo Real es tambien una garantía de que los reglamentos no conculcarán ni la letra, ni el espíritu de las disposiciones legislativas, y un medio de conservar puras é intactas las buenas tradiciones de la administracion.

Todo reglamento ó instruccion general para cualquier ramo del servicio público decretado por el Rey sin consultar al Consejo Real, será inconstitucional, porque no está *legalmente* hecho; mas no adolecerá de este vicio, si el Consejo fuere consultado antes de publicarlo, aunque no lo forme, ni tampoco lo prepare.

**408.**— II. Ciertas de administracion exterior, como los tratados de comercio y navegacion (2).—Lo grave y delicado de estas transacciones diplomáticas en que puede un error, al parecer leve, comprometer perpétuamente los intereses de toda la nacion, es la causa porque la ley exige que el gobierno consulte acerca de estos puntos al Consejo Real; pero la omision de dicha circunstancia, si bien implica la responsabilidad de los ministros, no disminuye la validez de un contrato bilateral celebrado entre dos naciones legítimamente representadas: será motivo para una cuestion interior cuyo desenlace en nada altera la cuestion internacional.

**409.**— III. Algunas de administracion interior en que el testo particular de las leyes imponen al gobierno el deber de oir al Consejo Real, como en el otorgamiento de real autorizacion para constituir toda compañía mercantil por acciones, y en punto á crear ó suprimir establecimientos públi-

(1) Ley orgánica de 6 de julio de 1845, art. 11, y real decreto de 22 de setiembre, art. 7, §. 1.°
(2) Id. §. 2.

cos de beneficencia, agregar ó segregar sus rentas en todo ó en parte (1), y á la supresion de los particulares cuyo objeto hubiese caducado ó no pueda llenarse cumplidamente por la disminucion de sus rentas y para la destitucion de sus patronos (2).

410.—Llámanse materias cuasi-contenciosas, á diferencia de las rigorosamente administrativas, aquellos asuntos que sin ser verdaderamente contenciosos de la administracion, siguen unos trámites particulares parecidos á los señalados para la instruccion de estos, si bien difieren en un punto tan esencial como es la publicidad de las sesiones que el Consejo Real celebra á puerta abierta, cuando delibera acerca de negocios contenciosos, y á puerta cerrada en los restantes.

Pertenecen á esta clase:

411.— I. El pase y retencion de las bulas, breves y rescriptos pontificios y las preces para obtenerlos (3).—La quietud de las conciencias y el bienestar público requieren que haya perfecta concordia entre el poder espiritual y el temporal. Cuando ocurre algun conflicto entre estas autoridades, es inherente al derecho de soberanía la facultad de dirimirlo. El Rey, pues, debe defender las regalías de la Corona y la independencia del estado, velando porque, so pretesto de disponer en materias eclesiásticas, no se introduzcan disposiciones que menguen las unas, ni atenten contra los otros. El Rey es árbitro y supremo regulador de todas las jurisdicciones, y como tal las conserva íntegras, defendiéndolas de toda invasion de parte de un soberano extranjero.

Esta jurisprudencia está consignada en nuestros códigos en los cuales se manda bajo penas muy rigorosas que se presenten al Consejo antes de su publicacion y uso, todas las bulas, breves, rescriptos y despachos de la Curia romana que contuvieren ley, regla ó precepto de observancia general, dándole el pase para su ejecucion, en cuanto no se opongan á las regalías, concordatos, costumbres, leyes y de-

(1) Ley de 28 de enero de 1848.
(2) Ley de 20 de junio de 1849.
(3) Ley orgánica, art. 11, §. 2.

rechos de la nacion, ó no induzcan en ella novedades perjudiciales, gravámen público ó de tercero, así como tambien deben presentarse las relativas á particulares en ciertos casos (1).

Extinguido el antiguo Consejo, pasaron estas facultades al tribunal supremo de Justicia y ahora corresponde al Consejo Real, donde con mas propiedad están depositadas, porque el conceder ó negar el pase á las bulas, breves y rescriptos pontificios, no es un asunto de derecho privado y puramente civil, sino un negocio de órden público y constitucional. Si los ministros resolviesen por sí solos estos asuntos, pudieran dejarse fácilmente seducir ó exaltar por falta de luces, por el descuido ó la infidelidad de sus agentes, ó por el influjo de las sectas ó de los partidos; mas la intervencion del Consejo Real asegura que la solucion de estos delicados asuntos llevará el sello de la madurez y de la justicia, y que guardarán todas entre sí un espíritu de consecuencia inalterable.

**412.**— II. Los asuntos del Real Patronato y recursos de proteccion del concilio de Trento.—El Monarca es segun las leyes de España y en virtud de concordatos celebrados con la Santa Sede, protector y patrono de todas las iglesias catedrales del reino, y por tanto le compete la presentacion ó nombramiento de los arzobispos, obispos, prelados y abades, y la eleccion de los eclesiásticos para el servicio de las dignidades, prebendas y beneficios que vacaren en los ocho meses llamados *apostólicos*. Si, pues, la potestad eclesiástica se entrometiese á proveer sillas episcopales ó beneficios cuya presentacion ó nombramiento es regalía de la Corona, el Rey debe reivindicar sus derechos de soberanía, consultando al Consejo Real.

Los recursos de proteccion del concilio de Trento, tenian por objeto procurar que se guardase y cumpliese todo lo en él establecido. A este fin habian las leyes del reino encomendado el conocimiento privativo de sus negocios, y espe-

(1) Ley 9, tít. III, lib. II, Nov. Recop.

cialmente de las bulas que contra sus disposiciones se impetrasen, al antiguo Consejo, atribuciones que luego pasaron al supremo tribunal de Justicia y hoy ejerce el Consejo Real.

**413.**— III. Las decisiones acerca de la validez de las presas marítimas.—Justiniano fundó el derecho de las presas marítimas en aquel principio: *ea quæ ex hostibus capimus, jure gentium statim nostra fiunt;* y aunque sería de apetecer que el comercio gozase de seguridad en medio de la guerra, es lo cierto que todavía la ruptura de las hostilidades legitima esta adquisicion á viva fuerza, así como en tiempo de paz nace del derecho que á todas las naciones asiste para ejercer la policía de los mares.

La decision de estos asuntos está enlazada con el exámen de lo que prescribe el derecho internacional, con la interpretacion de los tratados y convenciones diplomáticas, y en fin, con cuanto hay de mas delicado en punto á relaciones exteriores: por cuyos motivos se creyó conveniente retirar á los tribunales civiles el conocimiento de semejantes negocios y confiar su resolucion al Rey oyendo al Consejo Real, ó al poder ejecutivo, único que puede apreciar si fué, ó no, legítimo el acto hostil de un súbdito á quien, expidiendo patente de corso, autorizó para hacer la guerra ó que combatió con un pirata.

Por otra parte, llamados los tribunales á conocer de estos asuntos, la discusion pública era consiguiente, y la revelacion de los secretos de la diplomacia comprometería la seguridad del estado y las relaciones exteriores, y solo el Rey debe tener en su mano la balanza de la paz y de la guerra, y solo él debe inclinarla á uno ú otro lado.

**414.**— IV. La naturalizacion de extranjeros (1).—El Rey es quien concede cartas de naturaleza á los que por no haber nacido españoles, ó por no haber ganado vecindad segun derecho, necesitan de habilitacion especial para gozar del fuero de ciudadano en España. Esta gracia solo puede otorgarse consultando al Consejo Real el que debe exami-

(1) Real decreto de 22 de setiembre, art. 7, §. 3.

nar el expediente instruido por el gobierno en averiguacion de si el solicitante reune, ó no, las cualidades requeridas por la ley.

**415.**— V. El otorgamiento de autorizacion á los pueblos y provincias para litigar, cuando estos asuntos deban ser decididos por el gobierno (1).—Son actos de tutela que ejerce el gobierno respecto á las corporaciones y establecimientos públicos á quienes dispensa su alta é imparcial proteccion, defendiéndolos de las pasiones y preocupaciones de la actual generacion en beneficio de las futuras. Estos actos administrativos son bastante graves para que el gobierno deje de pedir dictámen al Consejo Real, y no de tan rápido despacho, que no puedan diferirse hasta oir el voto de aquel cuerpo consultivo; además de que en tales casos debe haber una deliberacion prévia, y deliberar es propio de muchos, así como ejecutar de uno solo.

En algunos casos el Consejo Real no conoce de estos asuntos sino en segundo grado ó por via de apelacion, por ejemplo, cuando es un ayuntamiento quien solicita semejante autorizacion denegada por el gefe político; pero otras veces conoce en primer grado, v. gr. si la autorizacion es solicitada por una provincia. Esta autorizacion no prejuzga la cuestion judicial; sirve tan solo para precaver los daños que pudieran seguirse á un pueblo, provincia, corporacion ó establecimiento público, de intentar un litigio innecesario, injusto ó no conveniente.

**416.**— VI. Los permisos que pidan los pueblos ó provincias para enagenar ó cambiar sus bienes y para contratar empréstitos (2).—Son tambien actos de tutela como los anteriores y de igual ó mayor gravedad, porque celebrado el contrato de enagenacion, se habrá disminuido el patrimonio de las provincias ó pueblos de una manera permamente.

**417.**— VII. Las autorizaciones que con arreglo á las leyes deba dar el gobierno para encausar á los funcionarios públicos por excesos cometidos en el ejercicio de su autori-

(1) Id. §. 4.
(2) Id. §. 5.

dad (1).—Suma prudencia se requiere en el gobierno al dispensar esta garantía constitucional á los agentes administrativos y cubrir sus actos con el escudo de la responsabilidad ministerial, ó abandonar unos y otros á la justicia de los tribunales. Bien ha menester de todas las luces del Consejo Real, para que la garantía de los funcionarios públicos no degenere en medio de impunidad, ó no propenda á relajar los vínculos de la garantía administrativa.

**418.**—También exigen las leyes que el gobierno consulte al Consejo Real sobre:

VIII. El reconocimiento prévio de los títulos é instruccion de los expedientes que acreditan el derecho de los partícipes legos á indemnizacion (2).

IX. La concesion de pertenencia de una mina por el estado que el gobierno no puede hacer sin la prévia instruccion de un expediente en debida forma (3).

X. La destitucion del patrono de un establecimiento particular de beneficencia, la cual tampoco puede el gobierno acordar sin justa causa y sin audiencia del interesado (4).

**419.**—Puede ser consultado el Consejo Real, es decir, que los ministros son árbitros de oir, ó no, su dictámen segun lo estimen conveniente:

**420.**— I. En materias legislativas, ó sobre los proyectos de ley que hubieren de presentarse á las córtes (5).—El concurso del Consejo Real no es necesario, y de consiguiente no participa directa ni indirectamente del poder legislativo. Carece de iniciativa, y solo expresa su dictámen acerca de los proyectos de ley sobre que el gobierno le consulta, ó redacta los que le encomienda, cuando es requerido.

En el concurso deliberante del Consejo Real para redactar á nombre del gobierno los proyectos de ley en materias políticas, pudiera no encontrarse ni bastante sigilo, á pesar

(1) Id. §. 6.
(2) Ley de 20 de marzo de 1846.
(3) Ley de 11 de abril de 1849.
(4) Ley de 20 de junio de 1849.
(5) Real decreto de 22 de setiembre de 1845, art. 8.

del juramento, ni bastante independencia, á causa de la amovilidad. En materia civil ó administrativa hallarán los ministros entre los consejeros excelentes redactores y hombres de conciencia y de ilustracion cuyos dictámenes podrán seguir con acierto (1).

**421.**— II. En algunas materias de administracion exterior, ó sobre los tratados con las potencias extranjeras y concordatos con la Santa Sede (2).—El Rey necesita una libertad ámplia para celebrar todo género de convenciones diplomáticas; mas cuando estas son puramente políticas, el grado de libertad debe ser mayor, que si fuesen tratados de navegacion ó comercio. Por esto mismo es arbitrario en el Rey consultar, ó no, al Consejo Real en punto á las primeras, y es forzoso oirle con respecto á los segundos.

**422.**— III. En materias de administracion interior ó sobre cualquier punto grave que ocurra en el gobierno y administracion del estado (3).

**423.**—El Consejo Real puede ser consultado por el gobierno en pleno ó por secciones. Corresponde al Consejo pleno conocer:

1. De los proyectos de ley.
2. De las instrucciones y reglamentos generales.
3. De los tratados y concordatos.
4. De la resolucion final de los asuntos contenciosos.
5. De la validez de las presas marítimas.
6. De las competencias de jurisdiccion y atribuciones.
7. Del pase y retencion de las bulas, breves y rescriptos pontificios.
8. De los asuntos graves del Real Patronato y recursos de proteccion del concilio de Trento.
9. De los demás asuntos en que el gobierno quiera oir al Consejo pleno (4).

**424.**—En los demás casos puede el gobierno á su libre

(1) M. Cormenin, *Droit administratif*, cap. III.
(2) Real decreto de 22 de setiembre, art. 7, §. 2.
(3) Id. §. 3.
(4) Art. 9.

arbitrio consultar al Consejo pleno, ó solamente alguna ó algunas de sus secciones. Las fórmulas *oido el Consejo Real*, *de acuerdo con su dictámen*, *conformándose con su parecer*, indican que ha sido consultado el Consejo pleno; cuando no, los reales decretos ó reales órdenes expresan qué seccion fue la consultada.

# CAPÍTULO III.

## De los Consejos especiales de la administracion central.

425.—Consejos especiales del gobierno.
426.—Su necesidad.
427.—Carácter de sus atribuciones.
428.—Consejo de Sanidad.
429.—Su composicion.
430.—En qué casos debe ser consultado.
431.—Consejo de Instruccion pública.
432.—Su composicion.
433.—Sus atribuciones.
434.—Cuándo deberá ser consultado.
435.—Cuándo podrá ser consultado.
436.—Antigua Junta general de comercio.
437.—Consejo de Agricultura.
438.—Su organizacion actual.
439.—Sus facultades.
440.—Junta general de Beneficencia.

—

**425.**—Además del Consejo Real que consulta al gobierno en los negocios generales de la administracion, la ley instituye otros especiales que le ilustran en las materias facultativas.

**426.**—Bajo los regímenes constitucionales es muy frecuente que los diputados pasen de la tribuna al ministerio, y no siempre sucede que sea hábil estadista el orador elocuente. Bajo un sistema de centralizacion mas ó menos absoluta, el ministro, sin ser un hombre especial en cada ramo de los que su secretaría comprende, debe dictar disposiciones para regularizar el servicio de todos.

De aquí nace la necesidad en que los ministros se suelen ver de dejarse guiar por las oficinas, en vez de guiarlas ellos, abandonando hasta cierto punto el despacho de los negocios á sus agentes auxiliares mas versados en la práctica de ciertos ramos especiales de la administracion pública, y reser-

vándose únicamente la alta direccion política y el impulso administrativo análogo y uniforme.

Pero los hábitos de rutina, los trámites dilatorios y la falta de conocimientos facultativos, son razones harto poderosas para debilitar el influjo de las oficinas colocando cerca de los ministros cuerpos consultivos capaces de equilibrar aquellos inconvenientes, oponiendo al apego á las tradiciones la sed de novedades, á la propension á los expedientes un despacho rápido y expedito, y colmando el vacío de los estudios con la entrada de hombres especiales en los consejos íntimos del gobierno.

**427.**—Naturalmente estas asambleas ó cuerpos deliberantes no ejercen autoridad alguna, ni participan del poder ejecutivo, ni aun intervienen en la administracion con dictámenes oficiosos, sino que consultan al gobierno, cuando este invoca el auxilio de sus luces y el apoyo de su experiencia. Obran, si son requeridos; y aunque los reales decretos que los instituyen señalan ciertos casos en los cuales se impone al gobierno la obligacion de consultarlos, no por eso tienen derecho para reclamar que su dictámen sea oido, pues solo al ministro toca responder de la informalidad de sus propios actos, si en efecto hubiere él incurrido en semejante falta. La accion administrativa no debe perder un átomo de su independencia ni de su responsabilidad por la ingerencia de los consejos cuyo encargo es ilustrarle sin retardar ni entorpecer su marcha; por lo cual la intervencion de dichos cuerpos debe ser siempre, no activa, sino simplemente pasiva.

**428.**—Existía poco há una junta llamada de Sanidad del reino en quien residian ciertas facultades administrativas: desmembracion del poder de ejecutar las leyes siempre perjudicial, porque debilita la fuerza y destruye la unidad de la administracion, y organizacion viciosa como la de toda autoridad colectiva, pues si deliberar es propio de muchos entendimientos, ejecutar requiere una sola mano.

El creciente predominio del principio de la centralizacion entre nosotros, dominó esta materia con mas justicia

que avasalló otras varias, y fué causa de abolir aquella junta y agregar la direccion general de este servicio público al ministerio de la Gobernacion, auxiliado por un Consejo de Sanidad revestido con atribuciones puramente consultivas (1).

**429.**—Compónese el Consejo de Sanidad:

I. Del ministro, presidente nato, porque siendo el gefe superior y responsable de este servicio, debe reservarse una participacion directa é inmediata en las deliberaciones de cualesquiera cuerpos consultivos. Él oye en el seno de dicha corporacion las luminosas discusiones que los proyectos del gobierno escitan, se empapa en los conocimientos facultativos y lleva un rico tesoro de ciencia que distribuir á los administrados, aplicando los principios de la higiene pública á las necesidades de la nacion.

II. De un vice-presidente de nombramiento real que ejerce la presidencia á falta del ministro. El vice-presidente es el órgano de comunicacion entre el gobierno y el Consejo, y el vocal de mas confianza entre todos.

III. De los gefes directores de los ramos de Correccion, Beneficencia y Sanidad en el propio ministerio, á fin de reunir en el mismo foco la especulativa y la práctica, las luces de la ciencia y la enseñanza de la experiencia.

IV. De trece vocales numerarios nombrados por el Rey á propuesta del ministro de la Gobernacion, cuyas plazas se distribuyen, siempre que no hay inconveniente, en esta forma: una para cada una de las carreras de guerra, marina, hacienda, diplomacia ó consular, magistratura, y dos para la administracion. Las seis restantes se proveen en personas distinguidas por sus conocimientos en las ciencias médicas, naturales ó químicas (2).

Debiera el gobierno haber reservado expresamente una plaza de vocal numerario para un profesor veterinario, considerando que hay muchas epidemias que nacen de epizoótias, otras que se derivan de alimentos animales mal sanos ó

(1) Real decreto de 17 de marzo de 1849.
(2) Art. 6.

de la importacion de productos tambien animales susceptibles de producir algun gérmen de infeccion ó de propagarlo por contagio.

V. De ocho vocales supernumerarios nombrados en igual forma que los numerarios, á los cuales podrá llamar el Consejo á su seno en los casos y circunstancias en que lo creyere conveniente, teniendo voz y voto en las deliberaciones en que tomara parte (1).

VI. De un secretario con sueldo de nombramiento real, quien auxiliará además el despacho de los negocios del ramo en el ministerio (2); otro punto del contacto entre la administracion activa y la deliberante con respecto al servicio sanitario.

**430.**—El Consejo de Sanidad será consultado:

I. Sobre las reformas ó mejoras que hubieren de hacerse en la organizacion y servicio de la policía sanitaria exterior, y con especialidad en la marítima, á fin de poner esta parte del sistema sanitario en armonía con el estado de los conocimientos científicos y con los adelantos hechos en las demás naciones, para que pueda llenar cumplidamente el objeto de conceder á las relaciones comerciales toda la libertad compatible con la conservacion de la salud pública.

II. Sobre el establecimiento de un sistema ordenado de policía sanitaria interior, dirigido á la preservacion de contagios, epidemias y epizoótias, á la conservacion de la salubridad pública y á la represion eficáz de toda contravencion á las leyes, reglamentos ó disposiciones gubernativas pertenecientes á la policía sanitaria y á la médica.

III. Sobre todo lo relativo al ejercicio de los diversos ramos de la ciencia de curar y á los establecimientos de aguas minerales.

IV. Sobre la importacion, elaboracion y venta de las sustancias venenosas y medicinales.

En estos puntos es obligacion del gobierno oir al Consejo

(1) Art. 7.
(2) Art. 9.

de Sanidad: en todos los demás relativos á la sanidad marítima y terrestre y á la policía médica y de salubridad, no comprendidos en la anterior clasificacion, dará su dictámen cuando le fuere pedido.

**431.**—El Consejo de Instruccion pública está mandado establecer por el artículo 102 del Plan de estudios vigente (1), con el objeto de auxiliar al ministro en la direccion y gobierno supremo de todos los ramos de la enseñanza.

Guarda dicho Consejo mucha analogía en su organizacion y en el carácter de sus atribuciones con las del Consejo de Sanidad, puesto que son unas mismas las teorías en que ambos se fundan y que la administracion se propuso realizar; por cuya razon seremos parcos en la demostracion de los principios y nos fijaremos con especialidad en la exposicion del derecho constituido.

**432.**—El Consejo de Instruccion pública se compone:

I. Del ministro del ramo, presidente.

II. De un vice-presidente de nombramiento real.

III. Del director general de Instruccion pública.

IV. De veintiocho consejeros tomados de las clases de catedráticos en ejercicio, cesantes ó jubilados, doctores de las varias facultades y personas distinguidas por su gran reputacion en ciencias ó literatura.

V. De un secretario general que habrá de ser oficial del ministerio.

El Consejo se divide en seis secciones, á saber: de instruccion primaria, filosofía, ciencias eclesiásticas, jurisprudencia, ciencias médicas y administracion y gobierno de las escuelas y sus fondos.

El vice-presidente no pertenece á seccion alguna y puede presidirlas todas con voz y voto, y el director de Instruccion pública es individuo nato de todas las secciones.

**433.**—Las atribuciones de este cuerpo son, como su nombre lo indica, puramente consultivas: su oficio es ilustrar al gobierno con sus dictámenes cuando los reglamentos lo pres-

(1) Decretado en 8 de julio de 1847.



criban ó siempre que el gobierno tuviere por conveniente oirle.

**424.**—Puede el Consejo ser consultado en pleno ó por secciones: *será especialmente consultado* el Consejo pleno:

I. Sobre la formacion ó reforma del plan general de estudios.

II. Sobre la creacion ó supresion de escuelas y establecimientos científicos y literarios de toda clase.

III. Sobre el aumento ó supresion de facultades ó cátedras en las escuelas existentes á la fecha de su instalacion.

IV. Sobre remocion de los catedráticos propietarios.

En estos casos es obligatorio para el gobierno oir préviamente el dictámen del Consejo pleno, porque se ha impuesto á sí mismo el deber de consultarle en materias tan graves de la enseñanza, como prenda del acierto de sus disposiciones.

**425.**—*Podrán ser consultadas* las secciones respectivas:

I. Sobre los métodos de enseñanza, organizacion de los establecimientos, libros de testo y calificacion de obras para premiar á sus autores.

II. Sobre los expedientes de oposicion para el nombramiento de catedráticos.

III. Sobre la antigüedad y clasificacion de los profesores.

IV. Sobre las cuestiones que se susciten relativas al gobierno interior de los establecimientos, su disciplina y administracion económica (1).

En estos otros casos queda al arbitrio del gobierno oir, ó no, á las secciones; y sin embargo, parecía preferible que fuese obligatorio como en los anteriores, porque cuanto mas se concretan las disposiciones del gobierno, cuanto mas desciende la administracion á pormenores, tanto mas há menester el auxilio de las luces y experiencia de personas especiales y profesores facultativos. Reusar, pues, el concurso de las secciones, ó por lo menos no imponerse la obligacion de consultarlas en materias árduas y graves, es incurrir en

(1) Real decreto de 17 de febrero de 1848.

una falta que no justifica el temor de que se ingieran en los actos administrativos, no teniendo el Consejo de Instruccion pública sino facultades puramente consultivas.

El Consejo de Instruccion pública podrá tambien ser consultado en pleno ó por secciones, sobre los demás puntos relativos á la enseñanza en que el gobierno tenga por conveniente oir su dictámen, además de los casos señalados en los reglamentos.

Posteriormente á la institucion de este cuerpo consultivo del gobierno, se le honró con el epíteto de real, y desde entonces se denomina Real Consejo de Instruccion pública.

**436.**—Desde mucho tiempo acá se conocen en la legislacion de España ciertas corporaciones cuyo objeto fué siempre promover y fomentar la riqueza pública. Hubo una Junta general de comercio con facultades económicas y gubernativas en asuntos de comercio, fábricas y ordenanzas de artes y manufacturas (1). Despues de haberse agregado á la de moneda y de haber reunido los negocios de minas, tomó la denominacion de Junta general de comercio, moneda y minas, cuya corporacion concluyó por perderse en el Consejo de Hacienda al cual fue incorporada (2).

**437.**—Sus atribuciones estarian hoy en disonancia con la ley fundamental del estado por lo que tenian de judiciales, y serian opuestas á los principios de la administracion, por lo que tenian de activas. Era preciso, pues, que el gobierno conciliase la necesidad de ilustracion con la independencia de sus actos, estableciendo un cuerpo consultivo con quien pudiese conferir acerca de todas las medidas generales de fomento, y esta idea produjo el Consejo de Agricultura y Comercio, creado poco despues de la instalacion del ministerio especial de Comercio, Instruccion y Obras públicas, al cual fué adicto.

Compúsose en su origen:

1. Del ministro del ramo, presidente.

(1) Tít. I, lib. IX, Nov. Recop.
(2) Real decreto de 11 de agosto de 1814.

2. De un vice-presidente nombrado por el Rey.

3. Del director general de comercio.

4. De catorce vocales, de los cuales propone al Rey doce el ministro de Comercio, y los dos restantes el de Hacienda.

5. De un secretario general que será oficial del ministerio encargado de este ramo (1).

**428.**—En época mas reciente se dió nuevo nombre y una organizacion distinta á dicho cuerpo, llamándole desde entonces Consejo Real de Agricultura, Industria y Comercio, refundiéndose en él la Junta consultiva de la cria caballar, y dividiéndose en tres secciones correspondientes á su triple denominacion.

El ministro del ramo es presidente nato de todas las secciones, en cada una de las cuales hay un vice-presidente nombrado por el Rey, y un secretario que es el gefe del negociado respectivo en el ministerio.

El director general de agricultura, industria y comercio, es individuo nato de todas las secciones, y tambien el presidente de la Asociacion general de ganaderos del reino con agregacion á la seccion de agricultura (2).

De esta manera quedan representados en el Consejo todos los intereses agrícolas, industriales y mercantiles, todos cuantos en fin son relativos al fomento directo de la riqueza pública, y dicho cuerpo será á lo sucesivo un foco perenne de luces de grande utilidad y de muy poderoso auxilio para el gobierno, en quien debemos suponer miras elevadas é ideas generales, pero de quien no podemos exigir noticias de pormenores y conocimientos facultativos. Para la direccion superior de los intereses materiales de la sociedad basta con lo primero: lo segundo es hacedero, no exagerando el principio de la centralizacion con el apoyo de estos cuerpos consultivos.

**429.**—Las atribuciones del Consejo Real de Agricultura, Industria y Comercio son:

(1) Real decreto de 9 de abril de 1847.
(2) Real decreto de 24 de febrero de 1848.

I. Dar su dictámen sobre todas las cuestiones en que el ministro del ramo juzgue conveniente oirle.

II. Y proceder á la averiguacion de hechos que puedan convenirle por medio de informacion escrita ó verbal, cuando el ministro, á peticion del Consejo ó de oficio, le autorizare para ello (1).

Al examinar estas facultades, ocurren algunas breves aunque importantes reflexiones. En primer lugar, no hay casos señalados en el decreto orgánico de dicho Consejo en los cuales deba el gobierno consultarle necesariamente, antes de adoptar ciertas graves disposiciones; omision lamentable porque las cuestiones económicas, aun sin tener el carácter de negocios legislativos, están erizadas de dificultades, y su desenlace puede comprometer intereses muy extensos y profundos. Y si cuando los derechos individuales son hollados por la administracion, hallan los particulares asilo y proteccion en los tribunales contencioso-administrativos ¿por qué, supuesto que los intereses legítimos carecen de esta garantía posterior contra los yerros del poder discrecional, se les habrá de reusar la garantía anterior del consejo previo, segun se halla establecido para otros asuntos? ¿ó no son, por ventura, las cuestiones económicas tan árduas, tan hondas y complicadas como las de sanidad ó instruccion pública? ¿ó no merecen tal vez los intereses de este órden la predileccion que los demás?

Segunda observacion: el Consejo de que hablamos no ejerce, á semejanza de los dos anteriores, facultades puramente consultivas, sino tambien activas, cuando procede á la averiguacion de hechos por medio de informacion verbal ó escrita.

Estas informaciones, si se reducen á escritura, forman un expediente ordinario que debe instruir el gobierno por medio de sus agentes responsables; y si se quiere ilustrar una cuestion determinada por medios extraordinarios, entonces es preferible el sistema de crear una comision *ad hoc*,

(1) Real decreto de 9 de abril, arts. 1 y 2.

compuesta de hombres especialísimos, reservándose el gobierno utilizar las luces del Consejo, para cuando llegare el caso de resolver en vista de las noticias y datos recogidos; así su conviccion sería mas ilustrada y mas independiente.

Si las informaciones son orales, el Consejo no puede hacer uso de la autorizacion del gobierno sino dentro de los muros de la capital del reino, recinto por demás estrecho para estudiar á fondo ninguna cuestion agrícola, industrial ó mercantil; y en uno y en otro caso, las facultades activas de dicho Consejo desdicen de su organizacion como cuerpo colectivo.

Tercera y última observacion: la denominacion de Consejo *Real* de Agricultura, Industria y Comercio, causa de hacer extensivo este honroso título al de Instruccion pública, nos parece muy impropia, porque aquel epíteto solo debe aplicarse al alto cuerpo consultivo del Monarca, y en manera alguna á estas corporaciones, modestos auxiliares de los ministros.

Bien dicho está Consejo *Real* el cuerpo que consulta al Rey en punto á los actos de sus ministros: que los examina y juzga, cuando los particulares ofendidos en su derecho representan al Monarca para que, como gefe supremo de la administracion, suspenda, corrija ó anule las disposiciones de sus secretarios del despacho: que propone al Soberano la decision de las competencias de jurisdiccion á las cuales no alcanza la autoridad ministerial, porque es preciso acudir á un superior comun; y en fin, bien llamado está *Real* aquel cuerpo cuyas *decisiones*, si en el hecho emanan de sí propio, en derecho emanan del Rey.

Pero á los consejos especiales que son consultados, por lo comun, cuando los ministros quieren, que no son cuerpos consultivos del gobierno, ni aun de todo un ministerio, sino de un ramo particular del servicio público: que nada deciden, porque ni ejercen autoridad ni jurisdiccion, y que sirven principalmente para ilustrar á la administracion acerca de pormenores facultativos, es decir, en aquellos casos en que el ministro no procede ni aun siquiera como conseje-

ro de la Corona, sino en uso de la autoridad virtualmente delegada por el Monarca, segun se colige de la multitud de *reales órdenes* expedidas, oyendo á los Consejos de Instruccion pública y de Agricultura, Industria y Comercio; á esos Consejos de los ministros, repetimos, no cuadra el título de *Real*, tan pomposo, cuanto es inmerecido. Y si cuadra ¿por qué no se aplica tambien al de Sanidad? ¿Es acaso de diversa índole? ó es de categoría inferior? ó presta servicios de mas leve importancia?—No: pertenece á distinto ministerio y ha sido mejor comprendida la institucion.

Vana parecerá á primera vista y estéril esta discusion; pero no debe juzgarse así, considerando que un epíteto mal aplicado á una institucion administrativa, induce á formar ideas falsas de su carácter, y á revestirla de extrañas atribuciones.

**440.**—La Junta general de Beneficencia se compone:

I. De un presidente nombrado por el gobierno.

II. Del Arzobispo de Toledo, vice-presidente; del Patriarca de las Indias y del Comisario general de Cruzada, individuos natos.

III. De un consejero real de la seccion de Gobernacion y otro de lo contencioso; de un consejero de Instruccion pública, otro de Sanidad que sea médico, y cuatro vocales mas nombrados todos por el gobierno.

IV. Del patrono de un establecimiento general que se halle domiciliado en Madrid, y si fuesen varios, de dos que elegirá el presidente.

El cargo de vocal dura cuatro años, pudiendo los salientes ser reelegidos. El presidente es amovible.

Esta Junta, además de ejercer en los establecimientos generales las atribuciones que las provinciales y municipales en los de su respectivo territorio, es cuerpo consultivo del gobierno para los asuntos de beneficencia (1).

(1) Ley de 20 de junio de 1845.

## SECCION SEGUNDA.

### Autoridades locales.

# CAPÍTULO IV.

### De los Consejos provinciales.

441.—Consejos de la administracion local.
442.—Consejos provinciales.
443.—Analogía entre sus facultades y las del Consejo Real.
444.—Por qué no pueden suplirlos las Diputaciones provinciales?
445.—Organizacion de los Consejos provinciales.
446.—Sus atribuciones.
447.—Cuando es necesario su concurso.
448.—Fuerza de sus deliberaciones.
449.—El gefe político las publica en su propio nombre.
450.—Facultades administrativas.
451.—Enumeracion de estas facultades.
452.—Sus límites.
453.—Sesiones de los Consejos provinciales.

—

**441.**—Hemos examinado la organizacion y las atribuciones de los cuerpos auxiliares de la administracion central: ahora exige el órden estudiar la organizacion y las atribuciones de otros consejos de la administracion local, cuyas facultades son asimismo unas veces puramente consultivas y otras deliberantes.

**442.**—Aparecen en primer término los Consejos provinciales de institucion reciente (1); y aunque además de su carácter administrativo ejercen una verdadera jurisdiccion, no los consideramos por ahora sino bajo el primer aspecto, para mirarlos despues por su segunda faz, cuando descendiéremos al análisis de la materia contenciosa.

**443.**—Hay una grande analogía entre las facultades del Consejo Real y de los Consejos provinciales, pues así aquel, como estos, pronuncian *decisiones* y dan *dictámenes*, ilustrando con ellos á la administracion activa; de suerte que el auxilio que el Rey encuentra en las luces y en la experiencia del alto cuerpo consultivo del gobierno, ese mismo halla

(1) Ley de 2 de abril de 1845.

el gefe superior de una provincia en estos otros cuerpos consultivos de inferior grado.

Y en efecto, si materias graves, si cuestiones árduas asaltan diariamente á los ministros, tambien surgen dificultades y se ofrecen obstáculos á la marcha de los agentes subalternos dentro de su respectiva esfera; por cuya razon la ley ha querido organizar la gerarquía administrativa, formando esa doble série de autoridades unipersonales y asambleas consultivas, para que en todos los grados de la escala aparezca la accion asistida del consejo.

444.—Tal vez ocurra preguntar por que no tendrian bastante los gefes políticos con el concurso de las Diputaciones provinciales, pues estas corporaciones, mejor todavía que los Consejos de provincia, pudieran ilustrarlos en los asuntos de interés local, facilitarles el conocimiento de las personas y la práctica de las cosas, y en fin, ofrecerles iguales garantías de madurez en sus deliberaciones.

Sin embargo, prescindiendo de que, aun cuando se descarguen á los Consejos de provincia de todas sus facultades consultivas, todavía debieran subsistir como tribunales administrativos, no pueden jamás ser reemplazados con ventaja estos por aquellos cuerpos.

Las Diputaciones provinciales tienen sesiones periódicas y la administracion activa há menester un consejo permanente.—Las primeras se renuevan con frecuencia, y la administracion activa debe ser consultada por corporaciones habituadas á interpretar las leyes y reglamentos.—Aquellas entienden mas de asuntos de interés provincial y los miran con preferencia á los de utilidad comun, y los Consejos, si no libres de toda afeccion local, por lo menos son mas dueños de sí mismos, y forman juicios mas independientes; y en suma, siendo las Diputaciones de orígen popular, carecen de unidad de pensamiento y están exentas de responsabilidad, de lo cual se infiere que su cooperacion sería pocas veces eficáz y menos todavía espontánea y sincera.

445.—Los Consejos provinciales tienen su asiento en la capital de cada provincia y se componen del gefe político y

de tres á cinco vocales nombrados por el Rey, dos de los cuales, por lo menos, deben ser letrados. El gefe político es presidente nato del Consejo provincial, y hay además un vice-presidente designado por el gobierno entre los consejeros.

Para reemplazar á estos en sus ausencias, enfermedades, recusaciones y separaciones, puede nombrar el gobierno en cada provincia hasta un número igual de supernumerarios, quienes tendrán facultad de asistir á las sesiones, pero sin voz ni voto, escepto cuando entraren en ejercicio (1).

Tal es la organizacion de los Consejos provinciales: examinemos sus atribuciones consultivas.

**446.**—Los Consejos provinciales, como cuerpos consultivos, *dan su dictámen* siempre que el gefe político por sí, ó por disposicion del gobierno, se lo pide, ó cuando las leyes, reales órdenes y reglamentos lo prescriben (2).

Segun el contesto literal de este artículo el concurso de los Consejos provinciales puede ser obligatorio para el gefe político, ó puramente voluntario: obligatorio cuando las disposiciones legislativas ó administrativas lo requieren: voluntario, cuando el gefe político halla conveniente oirle para adoptar alguna resolucion importante, prévia una madura deliberacion, como garantía del acierto.

Un gefe político no puede abarcarlo todo: será tal vez hombre muy entendido en administracion y carecerá de conocimientos jurídicos ó del tiempo necesario para examinar á fondo tal cuestion grave. Cuando la ley ó el gobierno han podido prever estos casos árduos, han impuesto al gefe político la obligacion de consultar al Consejo provincial; y cuando la prevision no alcanza, dejan á su buen criterio escoger las ocasiones en que conviene invocar el auxilio de las luces y de la experiencia de dicho cuerpo.

**447.**—Exigen las leyes y disposiciones administrativas que el gefe político *oiga* al Consejo provincial:

I. En punto á elecciones generales ó parlamentarias, para decidir acerca de las reclamaciones ó instancias de inclu-

(1) Ley citada, tít. I.
(2) Ley citada, art. 6.

sion ó exclusion de los electores, rectificando las listas electorales (1).

II. En cuanto á Diputaciones provinciales, para declarar la validez de las actas, si no hubiere reclamaciones atendibles, ó remitir al gobierno la decision del asunto, si hallare vicios de nulidad (2).

III. En materia de Ayuntamientos, para resolver definitivamente sobre la inclusion ó exclusion de los vecinos electores; para aprobar ó desaprobar las actas de eleccion y decidir las reclamaciones y escusas de los elegidos; para decretar á instancia de parte ó de oficio la suspension de los acuerdos ejecutorios de estas corporaciones, si fueren contrarios á las leyes, reglamentos y reales órdenes, y al censurar las cuentas de los fondos del comun (3).

IV. En asuntos de beneficencia, al suspender á los patronos de los establecimientos provinciales y municipales de beneficencia; al conceder ó reusar la competente aprobacion á los reglamentos para el régimen interior de los mismos, y al calificar la importancia de sus negocios litigiosos para decidir si, no obstante ser asistidos en justicia como pobres, les convendrá elegir letrado que no sea de turno (4).

V. En órden á obras públicas, en la instruccion de los expedientes relativos al aprovechamiento de las aguas de los rios á favor de particulares, para resolver sobre la clasificacion, direccion y anchura de los caminos vecinales, y para autorizar con este motivo la imposicion de alguna servidumbre temporal á los terrenos colindantes, si sus dueños no la consienten (5).

VI. En negocios de minas, para conceder el permiso de extraer de algun terreno particular producciones minerales de naturaleza terrosa con aplicacion á ciertos usos fabriles;

(1) Ley de 18 de marzo de 1846, art. 28.
(2) Ley de 8 de enero de 1845, arts. 32 y 33.
(3) Ley de 8 de enero de 1845, arts. 31, 54, 80 y 108.
(4) Ley de 20 de junio de 1849, y reales órdenes de 22 de octubre de 1846 y 18 de diciembre de 1848.
(5) Real órden de 14 de marzo de 1846, real decreto de 7 de abril de 1848 y ley de 28 de abril de 1849.

para abrir calicatas á menor distancia que cincuenta varas de un edificio, hacienda ó cercado contra la voluntad de sus dueños; al conceder una pertenencia y al autorizar la construccion de cualquiera artefacto ú oficina de beneficio que requiera el uso de combustible vejetal ó el aprovechamiento de algun salto de agua y la abertura de caminos de mas de media legua, habiendo oposicion de los pueblos ó particulares cuyas tierras hubieren de atravesar (1).

VII. En las cuestiones de competencia de jurisdiccion y atribuciones entre las autoridades judiciales y administrativas (2).

VIII. Respecto á procedimientos contencioso-administrativos, al fijar las dietas que hayan de devengar los ugieres del mismo Consejo, cuando salieren de la capital á practicar alguna diligencia de su oficio (3).

**448.**—En los casos referidos los acuerdos del Consejo provincial no tienen otro carácter que el de meros dictámenes ó deliberaciones no ejecutorias, las cuales solo pueden convertirse en preceptos, si el gefe político, único en quien reside la autoridad administrativa, los acepta y les comunica fuerza obligatoria; por manera que esta autoridad es libre en seguir ó no seguir el parecer del Consejo provincial, sin que ni el conformarse atenúe su responsabilidad, ni el oponerse la agrave segun ley ó disposicion alguna.

**449.**—Asi pues, aun cuando el gefe político se adhiriese enteramente al dictámen obligatorio ó voluntario del Consejo provincial, debe dictar la providencia en su propio nombre y autorizarla con su firma, si bien es igualmente deber suyo añadir la fórmula, *oido el Consejo provincial*, cuando su concurso fuere forzoso, para que conste á los administrados la legalidad del acto; pero ni está obligado ni sería conveniente que expresase su conformidad con el parecer del Consejo provincial, y menos su disidencia, pues ni ha menester en aquel caso para dar mayor fuerza á sus actos, requerir el auxilio

(1) Ley de 11 de abril de 1849, arts. 3, 7, 10 y 20.
(2) Real decreto de 4 de junio de 1847, art. 13.
(3) Reglamento de 1.° de octubre de 1845, art. 12.

de dicha corporacion, ni es prudente en el segundo hacer alarde de una oposicion que siempre cederia en mengua de su prestigio y en menoscabo de su autoridad.

Si un gefe político dicta por sí solo tal providencia que las leyes ó reglamentos de administracion pública exigen sea consultado préviamente con el Consejo provincial, la parte lastimada en sus intereses puede deducir su agravio por la via gubernativa ante el ministro competente; y si la ofensa fuese irrogada en sus derechos, hay lugar á reclamacion por la via contenciosa ante el Consejo Real.

**450.**—Además de las facultades consultivas, «tienen los Consejos provinciales en los diferentes ramos de la administracion, la participacion que las leyes especiales de los mismos, reales órdenes y reglamentos les señalan» (1). Segun este artículo de la ley orgánica, pueden los Consejos provinciales ejercer cierta clase de atribuciones que ni son consultivas, ni tampoco emanan de su jurisdiccion, sino propias de la administracion pura. En el mayor número de casos la ley les otorga tales facultades en union con los gefes políticos á quienes compete la resolucion definitiva de aquellos negocios; pero siempre *de acuerdo* con el Consejo provincial, que es la fórmula de costumbre, para expresar que el acto administrativo no será perfecto, ni legalmente ejecutorio sin el concurso de dichas dos voluntades.

**451.**—Este acuerdo se requiere:

I. Para declarar las dudas y dirimir las cuestiones suscitadas entre los alcaldes y los depositarios de los fondos municipales sobre el pago de libramientos no ajustados á las partidas del presupuesto.

II. Para examinar y censurar las cuentas de los mismos, cuando el presupuesto del pueblo no llegase á 200,000 rs. (2).

III. Al decidir si el diputado provincial electo tiene, ó no, las cualidades requeridas por la ley, y al resolver sobre las solicitudes de exencion de estos cargos (3).

(1) Ley de 2 de abril, art. 7.
(2) Ley de 8 de enero de 1845, arts. 104 y 108.
(3) Ley de 8 de enero de 1845, art. 34.

IV. Al distribuir entre los pueblos la cantidad votada por la Diputacion provincial para la construccion de caminos vecinales; al señalar el precio equivalente á la prestacion personal, y al declarar la necesidad ó conveniencia de un camino, cuando los pueblos interesados no se aviniesen á reconocerla (1).

Y por último, ejercen los Consejos provinciales actos de administracion en materias de sorteos para el reemplazo del ejército por la facultad de oir las reclamaciones, instruir los expedientes y deshacer los agravios de los Ayuntamientos, segun antes lo verificaban las Diputaciones (2), en cuyos casos entra por mas la deliberacion que la accion y se descubre tambien cierto carácter contencioso.

**452.**—Esta escasa participacion que llegaron á adquirir en la administracion pública, podrá revestirlos de cierto grado de autoridad propia; pero siempre será una autoridad puramente escepcional, y de consiguiente carecerán de facultades para hacerla extensiva à otros casos análogos y para adoptar resoluciones reglamentarias ó generales (3), debiendo concretarse á los hechos y circunstancias testualmente comprendidas en las leyes y disposiciones administrativas. Cuando proceden como cuerpos consultivos ó con el carácter de auxiliares de la administracion provincial, no pueden elevar ni apoyar peticion alguna de cualquiera especie que sea, al gobierno, ni á las córtes (4), porque solo el gefe político es órgano de transmision é informacion; ni publicar sus propios acuerdos, sin permiso del mismo gefe ó del gobierno (5), porque solo quien ejerce potestad ejecutiva tiene derecho para dirigir la voz á los administrados y él es quien únicamente responde de todos los actos de autoridad.

**453.**—El número de sesiones que pueden celebrar los Consejos provinciales es ilimitado: la ley lo deja enteramen-

(1) Real decreto de 7 de abril de 1847, arts. 4 y 9, y ley de 28 de abril de 1849, art. 7.
(2) Ley de 4 de octubre y real órden de 21 del mismo de 1846.
(3) Ley de 2 de abril, art. 10.
(4) Art. 11.
(5) Idem.

te á juicio del gefe político que procurará sean tantas, cuantas fueren precisas para el despacho de los negocios. Siempre que el Consejo provincial proceda como cuerpo consultivo, delibera á puerta cerrada (1).

Para adoptar un acuerdo debe estar presente la mayoría de los vocales contado el gefe político, cuando asista, y haber por lo menos un letrado. En caso de empate decide el voto del presidente (2).

La omision de cualquiera de estas circunstancias legales, por ejemplo, la asistencia de un número menor de consejeros que el requerido ó la falta de un vocal letrado, etc., seria causa de la nulidad de la deliberacion, y transmitiria el vicio de inconstitucionalidad en la forma al acto administrativo que la autoridad debiese haber adoptado prévio el dictámen del Consejo provincial, porque no es consultar á la corporacion oir á la minoría de sus individuos, pues solo la mayoría forma cuerpo y está facultada para tomar acuerdos colectivos.

# CAPÍTULO V.

## De las Diputaciones provinciales.

### Articulo 1.º—Organizacion de las Diputaciones provinciales.

454.—Idea de provincia.
455.—Unidad administrativa.
456.—Unidad natural.
457.—Las provincias tienen intereses comunes y propios.
458.—Consecuencias en cuanto á su organizacion administrativa.
459.—Carácter de las Diputaciones provinciales.
460.—Sus facultades distintas de las inherentes á los Consejos provinciales.
461.—Composicion de estos cuerpos.

—

**454.**—Son las provincias verdaderas unidades administrativas que se fundan comunmente en vínculos naturales y espontáneos, no tan estrechos como los que constituyen el

(1) Arts. 12 y 13.
(2) Art. 14.

pueblo y dan origen al Ayuntamiento, pero lo bastante sin embargo para que no deba ser considerada esta union como puramente artificial y obra tan solo del legislador.

**455.**—En Francia, en donde á fin de establecer la Asamblea nacional, una division de territorio análoga al principio de la unidad política, empezó por nivelar completamente el territorio: en Francia, en donde se quiso sustituir de un golpe el régimen de la igualdad al régimen aristocrático, era necesario principiar por confundir los antiguos límites, borrar los nombres históricos y precipitar en el olvido las mas vivas y remotas tradiciones. Allí los departamentos ó provincias son creacion moderna y unidad artificial, porque la ley destruyó primero una existencia, y luego formó individualidades á quienes comunicó otra nueva.

**456.**—Mas en España los confines de los antiguos reinos suelen ser hoy todavía la línea divisoria de las modernas provincias, entre las cuales hay no pocas cuyos naturales aun conservan el apego á sus costumbres, se explican en su lenguaje primitivo, se distinguen por su carácter y por su típica fisonomía, y aman con pasion sus fueros particulares. Para demostrar que el espíritu provincial en gran parte está vivo, basta observar que las circunstancias topográficas de la Península fueron un obstáculo permanente á la exaltacion del principio de la unidad política, obstáculo nunca vencido por la escaséz y dificultad de nuestras comunicaciones interiores. De este atraso en las vias de comunicacion ha nacido la especie de aislamiento en que muchas provincias españolas han vivido hasta ahora poco, y en el cual perseveran algunas todavía. De aquí resultó haberse fortificado los lazos del provincialismo con su séquito de intereses y afectos locales, y de aquí en fin dimana que alimenten aun nuestras provincias, principalmente las últimas agregadas á la corona de Castilla, aquella propension á la forma federal que en tiempos de revueltas se descubre en toda su desnudez, y en épocas tranquilas se disfraza con el modesto nombre de provincialismo.

La misma variedad de los climas comprendidos en la zo-

na peninsular ha fomentado estos sentimientos engendrando la variedad infinita de las producciones de nuestro suelo alianzas económicas, ya ofensivas, ya defensivas; así como por otra parte la diferencia de caractéres y hábitos y ciertas condiciones topográficas han hecho á lá industria casi indígena de ciertas regiones de nuestro territorio. La agricultura, las artes y el comercio se han localizado entre nosotros y apenas tienen patria comun. La oposicion de intereses impele á buscar auxiliares benévolos entre los igualmente interesados, el espíritu de concentracion se robustece, y las mismas cuestiones nacionales se transforman en cuestiones de provincia.

Ved ahí el cúmulo de causas á que debemos atribuir que el sentimiento de nacionalidad no hubiese destruido la union natural de la provincia, alterada y combatida por las nuevas subdivisiones de territorio, pero demasiado entera aun para no ver en ella sino la voluntad del legislador.

La provincia, pues, tiene en España entidad propia, anterior al establecimiento del gobierno central, segun lo demuestra la historia de nuestra monarquía, la cual creció por agregaciones de territorios que, habiendo sido estados independientes, hoy son unidades administrativas (1). Hay sin duda en las provincias españolas una individualidad administrativa y civil, posterior á otra individualidad natural, si bien sus necesidades, orígen de sus derechos, carecen de aquel grado de cohesion y vehemencia que se observa en los pueblos.

(1) Insisto de propósito en esta doctrina, á fin de apoyar mi opinion contraria á la que sustentó la respetable comision del Congreso de los diputados nombrada para informar sobre el proyecto de ley de organizacion y atribuciones de las Diputaciones provinciales presentado por el señor Silvela en la legislatura de 1838. Esta ilustrada comision, acaso preocupada en favor de las teorías francesas, negó resueltamente la existencia natural de las provincias, siendo así que el provincialismo forma, á mi entender, uno de los rasgos mas profundos de nuestro carácter nacional, y esto solo explica la repugnancia con que fueron recibidas en España ciertas leyes administrativas fundadas en el principio de la centralizacion, y la necesidad que hubo de relajar el principio en algunos casos, bien á pesar del gobierno.

**457.**—Como quiera que las provincias sean union natural ó agregaciones artificiales, si esto puede influir en otorgar mas ó menos latitud al ejercicio de sus derechos privativos, no altera en modo alguno su naturaleza. Siempre será la provincia un todo y la parte de un todo: bajo el primer aspecto tiene intereses propios é inherentes á su existencia particular: bajo el segundo abriga intereses comunes con la nacion de la cual es miembro.

**458.**—Entre los intereses del estado y de la provincia hay varios puntos de contacto, y de consiguiente conviene muchas veces encomendar á los empleados públicos, á los encargados de los intereses generales, la parte de ejecucion de los intereses locales; así como tambien la administracion debe valerse, en algunas ocasiones, de los representantes de la localidad.

Habrá tambien puntos de divergencia ú oposicion mas bien aparente que efectiva. En estos casos el interés provincial del momento debe ceder al interés permanente del estado; debe quedarle subordinado y sometido, porque en la constancia y validez de los intereses nacionales, halla la provincia su conveniencia pasada y presente y su compensacion futura; y por tanto, para resolver estas cuestiones, el estado no puede desprenderse de cierta vigilancia, de cierta tutoría de los intereses locales: de forma que, aun dejando á la provincia, como es debido, la iniciativa y la accion, la direccion y la regularidad, parta siempre de un solo centro (1).

En resúmen, considerada la provincia como parte del estado, se halla sujeta á la autoridad inmediata del gobierno ó de sus delegados: considerada como un todo, se rige á sí misma bajo la vigilancia de la administracion superior.

**459.**—Conforme á esta sencilla teoría la ley asocia á las Diputaciones á todos los actos administrativos de gravedad é importancia que interesan á sus respectivas provincias, son el órgano de sus necesidades y deseos, representan la per-

(1) Informe citado, *Estudios prácticos de administracion*, página 105.

sona moral y forman una especie de consejo de familia. La concurrencia de los delegados del Rey y los mandatarios de los pueblos para dirigir la administracion provincial, es el medio mas cuerdo y eficáz de moderar sin extinguir la vida local: de respetar los afectos ó intereses de cada provincia, sin quebrantar la unidad del poder ni debilitar sus fuerzas.

Este objeto se alcanza por medio de las Diputaciones, cuerpos electivos que con su deliberacion y consejo concurren á la administracion provincial. La *deliberacion* y el *consejo*: he aquí las palabras que reasumen el carácter proeminente de las Diputaciones provinciales y explican, si no todas, la mayor parte de sus facultades.

**460.**—Percíbese á primera vista que entre las Diputaciones y los Consejos provinciales hay cierta analogía de atribuciones, porque así aquellas, como estos, ejercen facultades consultivas; mas obsérvese tambien que, aun aconsejando, tienen ambos cuerpos un encargo distinto. El ministerio de los Consejos provinciales es auxiliar la accion del poder central, ilustrando y dirigiendo al gefe político, cuando aplica las leyes comunes al territorio sujeto á su autoridad; y el oficio de las Diputaciones es ilustrarle y dirigirle, cuando se propone dictar medidas de interés local: por manera que los primeros satisfacen la necesidad de la deliberacion prévia al lado del representante del gobierno, y las segundas suplen el mismo vacío cerca del administrador de la provincia. En el concurso voluntario ó forzoso de aquellos domina la propension á la generalidad de los intereses, y en la cooperacion libre ú obligada de estas prepondera el espíritu local.

**461.**—Las Diputaciones provinciales se componen del gefe político, del intendente y de tantos diputados cuantos son los partidos judiciales en que se hallare dividida la provincia; mas si los partidos no llegasen á nueve, los de mayor poblacion, por su órden, nombrarán dos diputados hasta completar dicho número (1).

(1) Ley de 8 de enero de 1845, arts. 1 y 3.

La teoría recomienda que estas corporaciones no sean, ni tan numerosas que la multitud embarace el despacho de los negocios, ni tan reducidas que falten los elementos de una ámplia deliberacion, el exámen colectivo, la discusion razonada y por resultado un maduro consejo.

Esta base electoral es sin embargo interina, quedando el gobierno encargádo por la ley orgánica de las Diputaciones provinciales, de plantear una nueva division de distritos mas análoga al objeto, reforma que aun no se ha intentado.

Las Diputaciones provinciales se renuevan cada dos años por mitad, y cuando el número de diputados fuere impar, se renueva su mayoría. Siendo este un cargo honorífico, gratuito, obligatorio y electivo, no puede ser perpétuo ni de larga duracion tampoco (1). Como derecho político es preciso facilitar el acceso á las Diputaciones provinciales á cuantos ciudadanos ofrezcan garantías de aptitud y moralidad: como carga pública, conviene no hacer insoportable el gravámen, prolongando demasiado el período de este servicio: como mandato revocable, exige que de tiempo en tiempo juzguen los pueblos en elecciones sucesivas la conducta de sus mandatarios, otorgándoles de nuevo su confianza ó reemplazándolos con personas mas aptas; y en fin, siendo las diputaciones administradoras de los intereses provinciales, deben conservar las tradiciones administrativas y transmitirse unos á otros miembros el caudal de luces y experiencia adquirido en el despacho de los negocios, por cuya razon es preferible á todos el método de renovacion parcial adoptado por nuestra ley.

Qué cualidades se requieren para ser elector y elegible y de qué manera se verifican las elecciones, lo examinaremos al tratar del ejercicio de los derechos políticos; así como expondremos las escusas lejítimas ó causas que permiten reusar este cargo, cuando habláremos de las cargas públicas en general.

(1) Ley cit. arts. 5 y 6.

ARTICULO 2.°—Atribuciones de las Diputaciones provinciales.

462.—Facultades consultivas y deliberantes.
463.—Las diputaciones delegadas del poder legislativo.
464.—Atribuciones administrativas.
465.—Casos en que deliberan.
466.—Fuerza de sus deliberaciones.
467.—Casos en que informan.
468.—Casos en que deben ser oidas.
469.—Carecen de facultades activas.
470.—Relaciones del gefe político con la Diputacion provincial.
471.—La accion de las Diputaciones provinciales no es constante.
472.—Celebran sesiones periódicas.
473.—Sesiones ordinarias.
474.—Sesiones extraordinarias.
475.—La asistencia es obligatoria.
476.—Diputados refractarios.
477.—Abertura de las sesiones.
478.—Modo de celebrarlas.
479.—Acuerdos de las Diputaciones.
480.—Suspension de sus sesiones.
481.—Deliberaciones y acuerdos nulos.
482.—Las Diputaciones, órganos é intérpretes de las necesidades de las provincias.

—

**462.**—Las Diputaciones provinciales ejercen ciertas atribuciones análogas á su carácter de cuerpos consultivos y deliberantes de la administracion, y otras que emanan de una delegacion esplícita de la ley.

**463.**—Y en efecto, proceden las Diputaciones provinciales como autoridad delegada del poder legislativo:

1.° Cuando reparten entre los ayuntamientos de la provincia las contribuciones generales del estado y las derramas para gastos provinciales de cualquiera clase (1). En estos casos las Diputaciones provinciales ejercen facultades legislativas, pues se trata de aplicar el artículo 6 de la Constitucion que impone á todos los españoles el deber de contribuir en proporcion de su fortuna para los gastos públicos. Claro está que la delegacion sobredicha solo alcanza á las contribuciones directas ó impuestos de repartimientos, quedando los indirectos ó de consumos exentos de su intervencion.

2.° Cuando señala á los ayuntamientos el número de

(1) Art. 55.

hombres que les corresponde para el reemplazo del ejército (1). El servicio militar es una contribucion de sangre, y está de consiguiente subordinada á los mismos principios que las de dinero.

3.° Al decidir en las primeras sesiones de cada año y antes de proceder á nuevos repartimientos, las reclamaciones que se hiciesen contra los anteriores (2). Este derecho es tan absoluto, que de los acuerdos de las Diputaciones provinciales en punto á su ejercicio, no hay recurso ante ninguna autoridad. Mas no por eso se entienda que este poder discreccional sea ilimitado, ni se abriguen temores de ver los derechos de propiedad comprometidos, porque las Diputaciones provinciales están en el deber de ejercer semejantes facultades, *conformándose á lo que determinen las leyes y reglamentos* (3). Existen, pues, ciertas reglas de observancia obligatoria al repartir las contribuciones y los cupos de soldados entre los pueblos de la provincia. Si las Diputaciones quebrantan estos preceptos, el gefe político suspenderá la ejecucion de sus actos, no por via de apelacion, ni como superior gerárquico, sino representando al gobierno que tiene autoridad para encerrar á cada autoridad en el círculo de su competencia. Hubo exceso de poder de parte de las Diputaciones provinciales, y así sus actos no se enmiendan ni corrigen, sino que se declaran nulos por cuanto no pueden deliberar sobre mas asuntos que los comprendidos en la ley (4), y el gefe político no hace sino reusar el cumplimiento de un acuerdo ilegal.

4.° Las Diputaciones provinciales vigilan tambien y fiscalizan á la administracion provincial, en virtud de la facultad que les compete para examinar y glosar, aprobar ó no aprobar la cuenta anual de los gastos que deben rendirles los gefes políticos (5). Es un principio que toda gestion de caudales públi-

(1) Ibid.
(2) Ibid.
(3) Ibid.
(4) Art. 58.
(5) Art. 70.

cos esté sujeta á intervencion, ó cuando menos, á exámen posterior; y siendo el gefe político el administrador de la provincia y el ejecutor nato de los acuerdos de las Diputaciones, naturalmente debe rendir cuentas á los administrados cuyo gerente es, ó á la corporacion que ha recibido sus poderes de la eleccion popular.

464.—Las facultades comunes ú ordinarias de las Diputaciones se refieren todas, segun hemos dicho, á la deliberacion y al consejo. *Deliberan* en asuntos de interés local, sean relativos á la gestion económica ó á la administracion de la provincia. *Informan* en negocios de interés comun, en cuestiones de órden público, en las cuales halla la ley conveniente que el gobierno invoque el auxilio de las luces ó de la experiencia de estas corporaciones.

465.—La ley orgánica de las Diputaciones provinciales les concede la potestad de deliberar (1):

I. Sobre el modo de administrar las propiedades que tenga la provincia, condiciones de los arriendos ó nombramiento de administradores.—Las Diputaciones carecen de poder reglamentario en punto á la administracion de las propiedades provinciales, á diferencia de los Ayuntamientos que dictan reglas ó determinan el modo de administrarlas: todos los actos de gestion económica emanan del gefe político, como único administrador de la provincia. Este carácter le reviste tambien de autoridad para proveer en casos urgentes y por sí mismo á las necesidades perentorias de la administracion, ejecutando actos conservatorios, sin deliberacion prévia de la Diputacion provincial.

II. Sobre la compra, venta y cambio de las mismas propiedades.—La provincia es un propietario que posee bienes muebles, inmuebles y derechos ó cosas incorporales. Como tal, es persona jurídica y está sujeta á las leyes comunes en sus actos puramente civiles. Su propiedad es legalmente del género de las propiedades privadas, porque las adquiere, disfruta y enagena como un simple particular. El mayor núme-

(1) Art. 56.

ro de estas se halla afecto á algun servicio público; las restantes, si las hubiere, constituirán el patrimonio de la provincia.

III. Sobre el uso ó destino de los edificios pertenecientes á la provincia.—Estos edificios son las casas construidas á expensas de la provincia, á fin de proveer á cierto servicio público, y otros cualesquiera concedidos por el estado para algun establecimiento provincial.

IV. Sobre los establecimientos provinciales que convenga crear ó suprimir, y las obras de toda clase que puedan ser de utilidad para la provincia.—Alúdese aqui á los establecimientos provinciales de beneficencia, instruccion pública y otros análogos, lo mismo que á las obras que segun la legislacion vigente deben ser construidas ó reparadas con fondos tambien provinciales.

V. Sobre los litigios que convenga intentar ó sostener.—Siendo la provincia una persona moral, y gozando de todos los derechos inherentes á un propietario particular, es llano que debe tener capacidad para presentarse en juicio, ora como demandante, ora como demandada.

Al intentar una accion ó al contestar á una demanda, se liga la provincia mediante un contrato judicial y compromete gravemente sus intereses, empeñándose en gastos tal vez ruinosos y temerarios: debe, pues, deliberar con toda madurez antes de presentarse el gefe político á los tribunales con el carácter de actor ó de reo.

VI. Sobre la aceptacion de donativos, mandas ó legados.—Las Diputaciones deliberan en tales casos, porque reusando, pueden perjudicar á la fortuna y al bienestar de las provincias, y aceptando pueden tambien, en vez de acrecentarla, disminuirla si por este hecho se imponen obligaciones cuyo gravámen esceda á los beneficios que de la adquisicion resultan, ó si se someten á condiciones nocivas al servicio público.

VII. Sobre el presupuesto anual de la provincia que el gefe político forma, la Diputacion discute y vota y el Rey aprueba; y sobre el señalamiento de los arbitrios necesarios

para llenar el déficit que resultare cuando el producto de los ingresos no alcanzase á cubrir el importe de los gastos obligatorios de la administracion provincial (1). Ambos son negocios de interés especial; pero de tan grave importancia, que pueden afectar á los generales del estado, y por tanto conviene la intervencion simultánea de las diputaciones y del gobierno en la adopcion de un acuerdo definitivo. El derecho de discutir y votar los presupuestos, y la iniciativa en la proposicion de arbitrios suponen una deliberacion prévia, así como la necesidad de la aprobacion posterior indica que el acto no es ejecutorio sin la subsiguiente homologacion real.

VIII. Sobre la clasificacion de los caminos vecinales de primer órden, su direccion y el señalamiento de los pueblos que deben concurrir á su construccion y reparacion.—Las Diputaciones provinciales, prévio informe de los ayuntamientos y á propuesta de los gefes políticos, declaran los caminos vecinales de esta clase, designan su direccion y determinan los pueblos que deben concurrir á construirlos y repararlos (2). En estos casos las Diputaciones *deliberan*, pues aunque el real decreto citado no lo expresa, el ejercicio de aquellos derechos tan absolutos supone un acuerdo, no un consejo ni un mero informe: son actos ejecutorios dentro de los límites de las leyes y reglamentos.

IX. Sobre todos los demás asuntos acerca de los cuales las leyes conceden ó concedieren en adelante el derecho de deliberar á las Diputaciones.—Estos asuntos son siempre ó verdaderos actos de gestion económica, ó acuerdos relativos á intereses especiales de la provincia, en los cuales las Diputaciones intervienen unas veces con el carácter de personas morales, y otras bajo el concepto de corporaciones administrativas.

**466.**—Las deliberaciones relativas á los asuntos arriba expuestos no constituyen jamás un acuerdo ejecutorio sin la aprobacion posterior del gobierno ó del gefe político, se-

(1) Arts. 60 y 65.
(2) Real decreto de 7 de abril de 1848, art. 2.

gun lo que las leyes disponen ó dispusieren para cada caso. Temió el legislador que las Diputaciones, aun en los negocios de mero interés provincial, pudiesen abusar de sus poderes reglamentarios y sujetó sus actos á una inspeccion minuciosa y tal vez exagerada. Enhorabuena que esta vigilancia exista; pero bien pudiera ser compatible con la fuerza obligatoria de aquellas deliberaciones en los asuntos en que la provincia aparece revestida de una existencia independiente del estado. Abandone la ley el *derecho de iniciativa* á las Diputaciones, no coartado hasta el punto de quedar convertido en una simple *propuesta* ó *peticion*; concédales autoridad reglamentaria, y reserve al gobierno la facultad de interponer su poderoso veto en nombre del interés general y suspender la ejecucion de los acuerdos nocivos al bien de la nacion ó de la misma provincia. Si queremos aprovechar todos los beneficios del principio de la centralizacion, empecemos por no exagerar sus consecuencias transformando en reglas sus abusos. Que no caiga en olvido aquella prudente máxima de aplicar una centralizacion grande para las cosas mayores, media para las medianas, y para las menores mínima: en fin, tenga el legislador presente que un grado del meridiano decide á veces de la bondad relativa de las leyes; y si en España son las provincias unidad natural y no simplemente agregacion artificial como en Francia, cumple mas á nuestra nacion que á la vecina, un régimen menos severo de centralizacion administrativa.

**467.**—Las Diputaciones, además de sus facultades como cuerpos deliberantes, ejercen atribuciones consultivas. Entonces ya no son aquellas corporaciones encargadas de una simple gestion económica, ni tampoco la persona moral mandataria de la provincia; son los consejos instituidos por la ley para alumbrar y dirigir á la administracion en sus aplicaciones locales. Entonces no tienen ni pueden tener autoridad alguna, ni de consiguiente les está permitido adoptar acuerdos, ni deliberar siquiera, sino exponer su opinion, dar su dictámen que la administracion activa aceptará, ó no, segun lo creyere acertado. Tales casos como estos llevan el sello

profundo de negocios de interés comun, y así debe dominar sin rival la voluntad del gobierno. La ley puede exigir que su accion sea ilustrada; mas ni le quita, ni le debe quitar un átomo de su independencia.

Conforme á dicha doctrina se oirá el informe de las Diputaciones provinciales, es decir, será obligatorio pedirles consejo (1):

I. Sobre la formacion de nuevos ayuntamientos, union y segregacion de los pueblos.—El servicio público y el bienestar de los administrados requieren la estabilidad en los límites de cada distrito municipal, la conveniencia en la formacion de estas secciones de territorio y el respeto á los hábitos, y sobre todo, á los derechos adquiridos. Ved ahí por qué las Diputaciones, como mas conocedoras de las necesidades de su provincia, deben ser consultadas en este punto.

II. Sobre la demarcacion de límites de la provincia, partidos y ayuntamientos y señalamiento de capitales.—En este caso prevalecen las mismas razones que en el anterior.

III. Sobre los establecimientos de beneficencia, instruccion pública ú otros cualesquiera de utilidad para la provincia que convenga crear ó suprimir en ella.—Son objetos de utilidad mista ó provincial y general á un tiempo, porque si bien dichos establecimientos prestan un servicio público, ceden en beneficio especial de la provincia, ó quizás redundan en su daño, cuando son excesivamente onerosos á la provincia y no producen ventajas equivalentes á este gravámen. Por eso exige la ley el concurso de un consejo y una voluntad, el informe de las Diputaciones y la decision del gobierno.

IV. Sobre la necesidad ó conveniencia de ejecutar toda clase de obras públicas que, no siendo del cargo exclusivo del estado ó de los ayuntamientos, hayan de costearse por los fondos provinciales, como igualmente sobre la eleccion de los planos, formacion de los presupuestos y condiciones

(1) Art. 57.

de las contratas.—Háblase aquí de las obras provinciales cuya declaracion, así como el levantamiento de los planos y redaccion de los presupuestos corresponde al gobierno (1). Las Diputaciones no tienen parte alguna activa: su concurso es puramente consultivo y posterior á la conclusion de dichos trabajos. Tal vez hubiera sido conveniente que las Diputaciones tuviesen en este caso facultades deliberantes; por lo menos es seguro que el aguijon de las necesidades locales inquietaria mas à la administracion provincial, que acosa hoy à la superior. Si la iniciativa partiese de las Diputaciones, habria probablemente mas actividad en las empresas, reservàndose el gobierno el derecho de moderar el ardor de aquellos cuerpos, si pareciere inconsiderado ó escesivo, en proporcion a los recursos de los pueblos y á las cargas preferentes del estado.

V. Sobre todas las cuestiones relativas á las obras públicas que interese al estado construir, cuando la provincia por sí sola ó en union con otras tuviere parte en ellas.—La ley establece que las Diputaciones sean oidas acerca de la necesidad ó de la conveniencia de ejecutar las obras provinciales, cuya intervencion sería vana si no fuesen tambien consultadas en las cuestiones que el enlace íntimo de los intereses de su provincia con los de otra vecina ó con los generales del estado pudiera suscitar; de modo que esta facultad es el complemento de la anterior. El gobierno deslinda los derechos y las cargas de cada cual; pero en semejantes conflictos conviene sea ilustrado con el informe de las Diputaciones, oyéndolo ya por via de consejo imparcial, y ya como reclamacion de parte interesada.

VI. Sobre exceptuar de la obligacion de costear las obras nuevas ó de reparacion á los pueblos situados en las carreteras cuyos recursos no alcancen á cubrir el todo ó la parte que les corresponda (2).

VII. Sobre cualquier otro objeto que determinen las le-

(1) Instruccion de 10 de octubre de 1845.
(2) Ley de 11 de abril de 1849.

yes, ó cuando el gobierno ó el gefe político tengan á bien oir su dictámen.—En el primer caso será todavía obligatorio el consejo: en el segundo arbitrario, á juicio de la administracion activa.

**468.**—Segun las leyes, reglamentos y disposiciones del gobierno acerca de intereses permanentes, deben ser oidas las Diputaciones provinciales, además de los casos referidos, en los siguientes:

I. Para formar nuevos ayuntamientos en distritos que no lleguen á cien vecinos (1).

II. Para reunir dos ó mas ayuntamientos, y para segregar pueblos de un ayuntamiento y agregarlos á otro (2).

III. Para dar aplicacion y destino útil á los edificios vacantes despues de la abolicion de las comunidades religiosas (3).

IV. Para declarar que una obra es de utilidad pública, sin cuya preliminar declaracion no puede procederse á la enagenacion forzosa de la propiedad privada (4).

V. Para establecer hospitales públicos en los pueblos que no fueren capitales de provincia, y señalar el número de los que debe haber en cada uno; y para destinar á casas de beneficencia los edificios del estado mas convenientes entre los que pertenecieron á los conventos suprimidos (5).

VI. Para resolver las dudas que se suscitaren sobre si las obras pías existentes en cada provincia de patronato particular, fueron destinadas por sus fundadores á objetos de beneficencia comun de los pueblos, ó aplicadas á determinados establecimientos de caridad (6).

VII. Para designar los edificios de los antiguos conventos y monasterios suprimidos que por su belleza arquitectó-

(1) Ley de 8 de enero de 1845, art. 71.
(2) Ibid art. 72.
(3) Real decreto de 25 y real órden de 26 de enero de 1836.
(4) Ley de 17 de julio de 1836, art. 3.
(5) Reglamento de beneficencia de 6 de febrero de 1822, restablecido en 8 de setiembre de 1836, artículos 105, 106 y 137.
(6) Real órden de 12 de abril de 1836.

nica ó por su interés artístico merezcan conservarse, destinándolos á oficinas públicas, tribunales ú otros establecimientos (1).

VIII. En los expedientes relativos á la supresion de los ayuntamientos existentes en poblaciones que no pasen de treinta vecinos y acerca de la agregacion de estos pueblos á otro distrito municipal (2).

IX. En la formacion del presupuesto anual de la provincia (3).

**469.**—Otras varias facultades fueron concedidas á las Diputaciones provinciales que hoy no pueden considerarse como vigentes, pues dándoles los reglamentos y órdenes anteriores á la ley de 8 de enero participacion directa en ciertos negocios públicos, deben reputarse como contrarias al espíritu de la actual legislacion fundada en el principio de dividir y separar la administracion activa de la consultiva, depositando la primera en el gobierno que es el único poder revestido por la Constitucion de un soberano imperio sobre todo cuanto concierne al órden público, potestad que ejerce por sí mismo, ó por medio de sus delegados (4). Bajo este concepto todas las instituciones administrativas, ora sean provinciales, ora municipales, experimentaron una transformacion importante y sufrieron una reforma profunda, cuyas consecuencias alcanzan á los mas minuciosos pormenores. No vacilamos en afirmar que dicho cambio fué un verdadero adelanto, pues no solo ejecutar es impropio de muchos, sino que en donde un cuerpo electivo está encargado de la accion, la responsabilidad legal es imposible y la moral ineficáz, vicios inherentes á todas las responsabilidades colectivas. Compruébase la expuesta doctrina con la multitud de casos en que el gobierno se ha visto en la necesidad de reiterar la observancia de órdenes de sumo interés para la administracion, cuyo cumpli-

(1) Real órden de 7 de junio de 1837.
(2) Real órden de 25 de enero de 1845.
(3) Ley orgánica, artículos 61, 63 y 64.
(4) Real órden de 25 de marzo de 1846.

miento se confiaba á estas corporaciones populares: prueba clara de que si son útiles como consejos, no asi como instrumentos dóciles ni subordinados para la ejecucion de las leyes.

**470.**—El gefe político ó quien hiciere sus veces es presidente nato de la Diputacion provincial. Cuando no asiste á las sesiones preside el intendente, y en ausencia de ambos el diputado de mas edad (1). El representante del gobierno vigila de este modo, y algunas veces dirige la administracion local, y defiende los intereses comunes de cualquiera invasion que en su daño pudiera intentar un ciego ó extraviado sentimiento de egoismo colectivo.

**471.**—Las Diputaciones provinciales no ejercen una accion constante como las autoridades y aun los mismos Consejos provinciales. Tanta asiduidad en los trabajos no puede exigirse de quienes no se consagran enteramente á la vida pública, ni obtienen otra remuneracion por sus servicios que la gratitud de sus conciudadanos. Además de esto, los negocios de interés particular de una provincia no suelen ser ni tan numerosos, ni tan graves que sea menester una administracion permanente, cuya perpétua actividad, dando pávulo al espíritu de aislamiento, pudiera entorpecer la marcha de la administracion central, así como la perenne reunion de las córtes, en vez de aumentar, debilitaría las fuerzas del gobierno.

**472.**—Parece, pues, que los servicios administrativos dependientes de las Diputaciones estarán bien atendidos con solo tener aquellos cuerpos reuniones periódicas, mas ó menos, segun las necesidades de la administracion provincial.

**473.**—Nuestras Diputaciones celebran anualmente dos sesiones ordinarias en las épocas que determina el gobierno, cada una de las cuales durará veinte dias, á menos que no se hallen concluidos sus trabajos, en cuyo caso podrá el gefe político prorogarlas hasta por otros veinte mas,

(1) Art. 40.

si lo creyere necesario (1). Estas sesiones son obligadas ó forzosas.

**474.**—Tambien celebran sesiones extraordinarias á las cuales convocan el gefe político ó el gobierno: aquel, cuando se reunen en los casos y para los objetos testualmente prevenidos por las leyes: este cuando la administracion superior lo dispone, fijando en el decreto de convocacion el objeto y el tiempo que haya de durar la reunion. La convocatoria puede ser general ó parcial, es decir, comun á todas las provincias, ó especial para algunas (2). Las demás sesiones son accidentales.

En el primer caso tiene el gefe político la iniciativa de la convocatoria con la única limitacion de dar parte al gobierno, porque así cumple á su carácter de gefe de la administracion provincial, subordinado á la autoridad del Rey. En el segundo, es la administracion superior quien expide la convocatoria, pues no estando la necesidad prevista por la ley, solo al gobierno corresponde suplir su silencio.

En las sesiones ordinarias despachan las Diputaciones provinciales todos los negocios de su competencia: en las extraordinarias tratan solamente del objeto especial para que fueron convocadas. Ni unas ni otras tienen época fija.

Toda reunion de la Diputacion provincial fuera de los casos expresados es ilegal y nulo de consiguiente cuanto en ella se acordare, sin perjuicio de la responsabilidad en que incurrieren los diputados (3).

**475.**—Estos tienen obligacion de concurrir á la capital de la provincia siempre que la Diputacion fuere legalmente convocada, y el gefe político esta revestido de facultades para compelerlos, amonestándoles por primera y segunda vez, y aun imponiéndoles una multa de 500 á 2,000 reales si todavía dejaren de asistir y participándolo al gobierno; pero

(1) Art. 36.
(2) Art. 37.
(3) Art. 39.

dicha autoridad puede tambien, habiendo motivo legítimo, dispensarles de la asistencia por un término limitado (1). Mas si la mayoría de la Diputacion se negase á asistir, despues de amonestados hasta tres veces los diputados refractarios y de exigirles el máximo de la multa, los que concurran despachan los negocios mas urgentes, mientras el gefe político da cuenta inmediatamente al gobierno para la resolucion oportuna (2).

**476.**—Aqui aparece el legislador rigoroso y califica de *refractarios* á los diputados que resisten presentarse, pues en efecto reusan obedecer á la ley y cumplir las órdenes superiores. Si la abierta desobediencia se funda en motivos personales, es culpable el diputado, porque á fuer de buen ciudadano tiene el deber de sufrir dócilmente el yugo de la sociedad y conllevar las cargas públicas, por lo mismo que goza tambien de derechos. Si estriba en un sentimiento de oposicion política, el grado de culpa no es menor, supuesto que los diputados provinciales no pueden levantarse á tan alta region, como es la de los poderes públicos, ni es otro su encargo que concurrir á la administracion de la provincia, dejando á los verdaderos representantes de la nacion, á los intérpretes legítimos de su voluntad, el cuidado de influir en la marcha del gobierno, pues cosas tan grandes no son dignas de ser tratadas en un círculo tan pequeño, ni el interés general debe quedar á merced de un corto número, ni la unidad constitucional pendiente del egoismo colectivo.

**477.**—El gefe político abre cada sesion leyendo el real decreto de convocatoria, y en seguida toma juramento á los diputados que no lo hubiesen prestado. Instalada ya la Diputacion provincial, debe nombrar en el primer dia de cada reunion ordinaria ó extraordinaria un secretario y un vicesecretario entre sus individuos, cuyos cargos ejercerán solamente durante aquella reunion (3).

**478.**—Las Diputaciones provinciales celebran sus sesio-

(1) Art. 42.
(2) Art. 44.
(3) Art. 41.

nes á puerta cerrada, excepto en los casos especiales señalados por las leyes (1); prudente cautela para evitar que unos cuerpos administrativos degeneren en políticos y el banco de los diputados se convierta en tribuna. Las votaciones se verifican por mayoría absoluta de votos, sin que ningun diputado de los presentes pueda abstenerse de votar, aunqué sí le es permitido salvar su voto y hacerlo constar en el acta. En caso de empate se repite la votacion en la sesion inmediata, y si el empate se renueva, decide la cuestion el presidente. El escrutinio es secreto, solo cuando así lo solicita la mitad mas uno de los diputados presentes: en los demás casos es pública la votacion entre los circunstantes (2).

**479.**—Para formar acuerdo se requiere la presencia de la mitad mas uno de los diputados: estos acuerdos son firmados por quien hubiere presidido y por el secretario. Las Diputaciones no pueden publicarlos sin permiso del gefe político, á quien corresponde exclusivamente llevar á efecto los que adoptaren en uso de sus atribuciones (3); de suerte que esta autoridad hace veces de poder ejecutivo en la esfera de la administracion provincial.

Si el gefe político hallare que la Diputacion se ha excedido de sus facultades, debe suspender el cumplimiento de su acuerdo, dando cuenta al gobierno para la resolucion conveniente (4): en tal caso procede como delegado del gobierno, defendiendo los intereses permanentes de la sociedad, é invocando la decision superior en esta especie de conflicto entre la nacion y la provincia.

**480.**—El Rey puede suspender las sesiones de las Diputaciones provinciales y tambien el gefe político en casos muy graves, dando cuenta inmediatamente al gobierno; pero si la medida no fuese urgente, consultará primero (5). La calificacion de gravedad y de urgencia se deja al buen criterio de

(1) Art. 45.
(2) Art. 46.
(3) Art. 50.
(4) Ibid.
(5) Arts. 52 y 53.

los gefes políticos que probablemente no hallaran ni la una, ni la otra, mientras no vean una abierta resistencia á la ley, ó no teman por el órden público.

481.—Las Diputaciones provinciales no pueden deliberar en mas asuntos que los expresados ó que las leyes expresaren á lo sucesivo. Tampoco pueden hacer por sí, ni prohijar, ni dar curso á exposiciones sobre negocios políticos (1); primeramente, porque la índole de estos cuerpos es rigorosamente administrativa; y en segundo lugar, porque solo á las autoridades corresponde ser órganos de transmision y agentes de informacion respecto al gobierno. Está vedado asímismo á las Diputaciones provinciales publicar sin permiso del gefe político las exposiciones que hicieren en uso de sus facultades, ni otro papel alguno, sea de la clase que fuere (2), porque solo la autoridad, es decir, el gobierno y sus delegados, tienen derecho á dirigir oficialmente la voz á los administrados. De otra manera podrian suscitar obstáculos á la marcha de la administracion central violentando su accion que es preciso sea siempre independiente, pues así como el interés comun debe prevalecer sobre el local, así el poder ejecutivo debe manifestarse superior á todas las resistencias parciales.

Tampoco pueden corresponderse con el gobierno, con las autoridades ni con los administrados, sino por conducto de los gefes políticos (3), porque las Diputaciones provinciales, fuera de los casos en que obran por delegacion del poder legislativo, no ejercen sino facultades pasivas, como son todas las consultivas y deliberantes. La actividad, el mando, la ejecucion pertenecen al gefe superior de la provincia.

Las deliberaciones ó acuerdos de las Diputaciones provinciales acerca de asuntos extraños á su conocimiento son nulos, de ningun valor ni efecto, lo mismo que si fuesen dictados por una Diputacion no legalmente convocada ó ilegítimamente reunida.

(1) Art. 58.
(2) Ibid.
(3) Art. 49.

Al gefe político pertenece suspender la ejecucion de estos acuerdos (1), y al gobierno pronunciar su nulidad y exigir la responsabilidad competente á sus autores.

**482.**—Por último, son las Diputaciones órganos legítimos y verdaderos intérpretes de las necesidades é intereses de sus respectivas provincias, y como á tales les pertenece dirigir al Rey por conducto del gefe político las exposiciones que crean oportunas sobre asuntos de utilidad provincial, y elevar al trono sus observaciones acerca del estado en que se hallaren los diferentes ramos de la administracion y sobre las mejoras de que fueren susceptibles (2).—Este derecho no es absoluto, sino limitado por lo especial de los intereses, segun la ley orgánica, y por el respeto á las prerogativas de la Corona, conforme á la Constitucion. Cuando las Diputaciones representan significan solamente su opinion, manifiestan su voluntad y dirigen sus votos al Rey: no es acuerdo ni deliberacion: no es un acto, sino un deseo.

### ARTICULO 3.°—De la suspension y disolucion de las Diputaciones, y de la separacion y destitucion de los diputados provinciales.

483.—Esta facultad es inherente á la potestad real.
484.—Es un recurso extremo de mantener el órden público.
485.—No hay límites fijos al ejercicio de este derecho.
486.—Formacion de causa á los diputados.
487.—Juzgado competente.

**488.**—Aunque las Diputaciones provinciales son cuerpos electivos y por tanto gozan de una existencia propia, su independencia llega solo hasta cierto punto. El órden público exige que el Rey ejerza la plenitud de su potestad, como gefe del poder ejecutivo, en toda la extension del territorio nacional: sus mandatos deben ser respetados y cumplidos tanto por los agentes, como por las corporaciones administrativas, porque la administracion no puede ser una, ni responsable mientras la ley de la subordinacion gerárquica no al-

(1) Art. 50.
(2) Art. 55.

cance á toda autoridad activa ó deliberante. A un solo estado un solo gobierno.

**484.**—Las Diputaciones provinciales, pues, no obstante su orígen popular, pueden ser suspendidas y tambien disueltas á semejanza de los demás cuerpos consultivos de la administracion; pero este recurso no lo autoriza la ley sino como un medio extremo de salvar las prerogativas de la Corona, triunfando el gobierno de cualquiera oposicion inconsiderada, ó como una medida vigorosa y fuerte que la necesidad reclama para defender los intereses generales, humillando cualesquiera pretensiones injustas fundadas en un egoismo colectivo.

**485.**—Solo el Rey tiene autoridad para disolver las Diputaciones provinciales y para separar á uno ó mas individuos de ellas (1). La ley no expresa en qué casos le es lícito ejercer este derecho de destitucion, sin duda porque surgen graves dificultades al trazar límites al poder ejecutivo en un caso tan delicado, y por eso ha preferido el legislador que el gobierno procediese discreccionalmente bajo la garantía de la responsabilidad ministerial. Tambien queda al arbitrio del gobierno someter, ó no, la conducta de la Diputacion ó de los diputados al exámen de los tribunales, y provocar ó no provocar la formacion de causa ante el juez competente (2), porque si fuese obligatorio, la autoridad judicial sería llamada por la ley á conocer de ciertos actos administrativos, á calificarlos y pronunciar sobre ellos.

**486.**—El gobierno debe promover la formacion de causa cuando la Diputacion provincial, ó alguno ó algunos de sus individuos fuesen suspensos ó destituidos por delitos comunes cometidos en el ejercicio de sus facultades, por ejemplo, la concusion, la prevaricacion ó malversacion de caudales. Mas debiendo ser la honra de los ciudadanos tan respetable como la vida misma, y mucho mas que sus propiedades, hubiera convenido que la ley hubiese abierto las puertas de la justicia de par en par, á fin de que los inocen-

(1) Art. 53.
(2) Ibid.

tes pudiesen justificarse de las acusaciones de que son objeto, y lavar la mancha con que el gobierno empaña su honor. El gobierno, por otra parte, teme acaso la absolucion de los tribunales, porque la opinion la interpretaría como una tácita condena de su proceder, inconveniente no leve, si en algo se estima el prestigio de la autoridad.

Este apremiante dilema hubiérase evitado si la ley no concediese en los casos referidos facultad al gobierno para destituir á las Diputaciones ni á los diputados provinciales, sino únicamente para suspenderlos y sujetarlos á formacion de causa dentro de un breve plazo. La suspension no prejuzgaría cuestion alguna: si recayese sentencia absolutoria, volverian las Diputaciones ó diputados exentos de toda sospecha de impureza á entrar en el ejercicio de sus cargos á los cuales tienen derecho durante el término legal, sin aparecer vencido el gobierno; y si al contrario la sentencia fuese condenatoria, podría y debería el gobierno confirmar con la destitucion la medida de la suspension que habia adoptado con el carácter de provisional.

Mas cuando la suspension ó la destitucion fueren providencias provocadas por actos puramente administrativos, solo al gobierno cumple y debe cumplir el dictarlas, sin conocer otros límites en el ejercicio de su poder discreccional, que los señalados en la Constitucion á la potestad ejecutiva.

**487.**—Las Diputaciones y diputados provinciales no pueden ser procesados por delitos cometidos en el ejercicio de sus facultades sin autorizacion prévia del gefe político; pero una vez concedida, son los juzgados ordinarios competentes para conocer de sus causas, atendido que no gozan de fuero alguno especial (1).

(1) Real órden de 8 de mayo de 1846.

# CAPÍTULO VI.

## De los Ayuntamientos.

ARTICULO 1.°—Reseña histórica de los Ayuntamientos.

488.—Orígen remoto de los Ayuntamientos.
489.—Ayuntamiento de Toledo.
490.— de Córdova, Sevilla, Madrid, etc.
491.—Régimen municipal en el siglo XI.
492.—Creacion de las mesnadas.
493.—Formacion de ligas ó hermandades.
494.—Decadencia de las libertades municipales.
495.—Confusion de las atribuciones de los antiguos concejos.

—

**488.**—La institucion de los Ayuntamientos es antiquísima en España y su orígen desconocido. Fueron sin duda coetáneos de la monarquía, é introdujéronse mas en fuerza de la costumbre, que en virtud de ley alguna, tomando á las curias romanas por modelo, ó asentando en los restos de la legislacion de aquel pueblo el nuevo régimen municipal. Como quiera, consta que existian Ayuntamientos ó Concejos *(consilium)* mucho antes de Alonso V, pues en las célebres córtes de Leon de 1020, háblase por primera vez de ellos, como pudiera de la mas remota institucion.

**489.**—Despues que Alonso VI ganó á Toledo, concedió á esta ciudad y su tierra fuero municipal, y otorgó, tanto á los muzárabes ó vecinos antiguos, como á los castellanos ó pobladores nuevos, que nombrasen varios oficios de justicia y policía, y les dió tambien intervencion directa en su propio gobierno, autorizándolos para reunirse en cabildos ó juntas, en los cuales tratasen del bien comun, de donde vino el nombre de Ayuntamientos.

**490.**—Córdova, Sevilla, Murcia, Madrid y otras ciudades y villas de consideracion, obtuvieron franquicias iguales á las concedidas á Toledo, cuyo ayuntamiento fué el ejemplo vivo de los demás concejos.

**491.**—En el siglo XI, mientras el feudalismo dominaba en toda Europa, era comun en España el régimen municipal:

habia concejos hasta en las tierras de señorío, realengo y abadengo, y celebrábanse juntas de los vecinos de las ciudades y villas y sus alfoces, para establecer reglas de buen gobierno ó adoptar medidas de policía municipal.

**492.**—La importancia de los concejos subió de punto, entre otras causas, por la creacion de las mesnadas ó tropas que militaban bajo el estandarte de la ciudad ó villa y eran acaudilladas por sus magistrados municipales; pero esta novedad influyó no poco en el decaimiento de los mismos concejos que fueron por ella un instante enaltecidos; porque desde que hubo fuerzas que mandar, la nobleza castellana solicitó con empeño los cargos concejiles. Entonces introdújose el espíritu aristocrático en los concejos, dividiéronse los pueblos en bandos muy reñidos, los cargos concejiles se obtuvieron por derecho hereditario y se instituyeron los síndicos personeros ó defensores de la clase plebeya, lo cual prueba que el instrumento de libertad se habia ya trocado en arma de opresion y tiranía. Los Reyes, por otra parte, con el objeto de restablecer la paz y administrar recta justicia, ó aprovechando hábilmente la feliz coyuntura de extender y afirmar su poder, solian enviar corregidores ó nombrar asistentes que enflaquecian tanto la autoridad municipal, cuanto dilataban el influjo de la Corona.

**493.**—Otra novedad contribuyó á dar mas importancia á los concejos, y fue la formacion de hermandades ó confederaciones que tal importancia tuvieron bajo la regencia de doña María de Molina, y que despues se repitieron en tiempo de Isabel, á causa de la guerra con doña Juana cuyas pretensiones al trono apoyaban los portugueses. En aquella época empieza, no solo en España, sino en toda Europa, la centralizacion del poder, porque la inclinacion á las artes y al comercio, escitada con el descubrimiento de un Nuevo Mundo, requeria unidad en el estado y fortaleza en el gobierno: y asi fué que cuando en la guerra de las comunidades se intentó renovar la liga de los concejos contra los flamencos, la España no respondió á este grito que habia dejado de herir un sentimiento popular.

**494.**—Los campos de Villalar decidieron la suerte de las franquicias municipales que no hubieran caido tan repentinamente, ó no se hubiesen rebajado tanto sin aquel combate. El poder real abusó de su victoria, y el Consejo de Castilla recogió el botin apropiándose gran parte de las atribuciones gubernativas que antes ejercian los Ayuntamientos.

La dinastía de Borbon no fué mas condescendiente con los fueros municipales; de modo que al terminar la guerra de sucesion, hasta el derecho electoral habia desaparecido casi del todo, y aun esos leves fragmentos de la antigua grandeza de los concejos acabaron en nuestros dias, confiriendo el Rey á las audiencias la facultad de nombrar para los cargos concejiles, á propuestá de los Ayuntamientos salientes (1).

Tal fué en resúmen el régimen municipal desde el siglo XI al XV: este régimen administrativo, del cual dice un ilustre escritor que «era el único posible entonces, entre el rumor de las armas, la inseguridad pública, el corto poder de los Reyes, las incursiones súbitas de los moros y la ignorancia de los tiempos» (2). Entonces no habia para los pueblos otras garantías de libertad, ni otra defensa para las personas, ni para las propiedades mas proteccion.

**495.**—Los antiguos concejos ejercian atribuciones de justicia y de administracion: el gobierno residia en lo interior de cada ciudad ó villa: el régimen fue militar al principio y alimentó este espíritu guerrero durante su próspera fortuna. Abrigaban los pueblos esperanzas inquietas y vagos deseos de libertad; pero sin formar causa comun, ni ligar su porvenir al triunfo de una idea general, el aislamiento era su estado y su ley el privilegio.

### Articulo 2.°—Carácter actual de los Ayuntamientos.

496.—Pueblo, la unidad del estado.
497.—Los pueblos tienen una doble existencia.
498.—Necesitan una doble administracion.
499.—La libertad municipal debe ceder á la unidad política.

(1) Real decreto de 17 de abril de 1824.
(2) D. Alberto Lista, *Revista de Madrid*, tom. I.

500.—Los Ayuntamientos son cuerpos administrativos.
501.—El régimen municipal debe ser análogo á la Constitucion.
502.—Principios fundamentales de todo régimen municipal.

—

**496.**—El pueblo es la unidad administrativa por excelencia, la forma mas sencilla, la primitiva de la asociacion. Antes de fundar el estado ha sido preciso que hubiese pueblos, porque para constituir un todo, la preexistencia de sus partes es de rigor. Es el pueblo el nudo que liga á la nacion con las familias, y él mismo compone una grande familia. Si no hay lazos de sangre entre los vecinos, existen vínculos muy estrechos de afecto y de interés que nacen de un orígen, y se fortifican con la perseverancia en una vida comun.

**497.**—Los pueblos tienen, pues, una existencia propia, anterior á la institucion de todo gobierno central: son agregaciones espontáneas, no unidades artificiales: son efecto de la naturaleza, no producto de la ley.

Considerados como un todo, sienten necesidades y experimentan deseos privativos de su pequeña sociedad á cuya satisfaccion ocurren por sí mismos; y considerados como miembros del estado poseen intereses colectivos, gozan derechos uniformes, soportan cargas iguales.

**498.**—De aquí procede la diferencia de la administracion general y la municipal: de aquí dimana la necesidad de ejercer esta doble accion en los pueblos.

Al gobierno corresponde todo lo relativo al interés nacional, todo cuanto abraza la esfera del derecho comun: á los Ayuntamientos pertenece la gestion de los intereses vecinales, el régimen puramente municipal.

El gobierno goza de entera libertad en el uso de sus facultades, sin mas freno que el moral de la opinion ó el legal de la censura parlamentaria. Los Ayuntamientos no tienen, no deben tener una accion tan independiente, sino subordinada unas veces á la autoridad y otras á la vigilancia de la administracion superior.

**499.**—Sin esta dependencia mediata ó inmediata no es posible la unidad monárquica, ni tampoco la nacional, pues

en lugar de reconocer un solo estado con un solo gefe, habríamos de admitir tantos soberanos, cuantos fueren los Ayuntamientos. Sin esta dependencia no es posible la igualdad, porque el régimén municipal es el régimen de los fueros, así como la subordinacion á un poder único significa el imperio de la ley comun; y en fin, sin esta disciplina perece la libertad, porque no hay libertad sin órden, ni órden sin gobierno fuerte, ni gobierno fuerte con magistrados municipales independientes é irresponsables.

Hoy no está la política afianzada en las instituciones municipales, sino en las leyes fundamentales del estado, ni es una conquista alcanzada por tal ó cual pueblo y obtenida por via de privilegio, sino el régimen comun. Los poderes públicos están exclusivamente encargados de mantener el órden constitucional, y los Ayuntamientos de velar por los intereses comunales.

**500.**—El carácter, pues, de los Ayuntamientos en nuestros dias, es esencialmente administrativo: sus facultades políticas espiraron desde que han cesado de combatir con la turbulenta nobleza ó el despotismo real, y desde que las garantías positivas de la libertad se han colocado en mas alto y distinguido asiento. Empeñarse en defender la necesidad ó la conveniencia de resucitar el antiguo régimen municipal, sería un delirio tan grande, como sostener que entre las instituciones políticas y las administrativas no debe haber consonancia, ó negar que el tiempo ha corrido y que la sociedad ha cambiado.

**501.**—Nuestro régimen municipal debe ser nuevo, porque son nuevas las instituciones políticas, otra la legislacion, distintas las costumbres. Lo único que razonablemente puede exigirse del legislador, es que deje á la administracion de los pueblos toda la libertad compatible con el principio de la unidad y la fuerza nacional, y á las autoridades municipales todo el poder conciliable con la independencia y la responsabilidad del gobierno; en suma, que no sacrifique la existencia administrativa de los ayuntamientos al ídolo de la centralizacion.

**502.**—Dos son los principios fundamentales, los elementos esenciales del derecho municipal: la facultad de elegir mandatarios, y el ejercicio de la autoridad que el mandato confiere á los elegidos. La ley positiva ordena, regula el ejercicio de ambos derechos, pero no los confiere; y en este sentido puede aplicárseles el *jus ante omnia natum.*

Si al poner la mano en las instituciones municipales de cualquiera nacion conviene meditar antes muy despacio sobre su historia, tambien importa en extremo no equivocar las fechas. Apegarse con exceso á los antiguos usos, invocar el ejemplo de nuestros mayores, y condenar en nombre de lo pasado toda reforma presente, equivaldría á combatir todo progreso oponiendo el hecho al derecho y á la razon las tradiciones.

### ARTICULO 3.º—Organizacion de los Ayuntamientos.

503.—Mudanzas de nuestra legislacion municipal.
504.—Qué pueblos deben tener Ayuntamiento?
505.—Composicion de estos cuerpos.
506.—Principio popular.
507.—Oficios municipales.

—

**503.**—Experimentaron los Ayuntamientos en España tantas y tan graves mudanzas, como cambios profundos sufrieron nuestras instituciones políticas, con las cuales viven y mueren, ganan ó pierden terreno. El decreto de las córtes de Cádiz expedido en 23 de mayo de 1813: la ley de 3 de febrero de 1823: el real decreto de 23 de julio de 1835: la ley de 14 de julio de 1840, y la vigente de 8 de enero de 1845, reasumen y explican la historia de nuestro derecho constitucional, y son las piedras miliarias que señalan la direccion de la sociedad, durante el laborioso período que ha corrido en este siglo de revueltas y trastornos.

Extenso y confuso sería el código de los Ayuntamientos, si hubiésemos de consultar cada una de aquellas fuentes para deducir en puridad el derecho establecido; mas la última ley nos alivia de peso tan grande y de tanta fatiga, declarando derogadas todas las leyes, decretos y disposiciones ante-

riores sobre organizacion y atribuciones de los Ayuntamientos (1); por manera que en virtud de dicha cláusula la legislacion municipal es toda ella moderna.

**504.**—Deben tener una administracion municipal y nombrar su Ayuntamiento los pueblos, distritos ó concejos que llegaren á treinta vecinos, y el número de concejales será proporcionado á la escala de su poblacion dentro del mínimo de cuatro y el máximo de cuarenta y ocho (2). La cuestion del número de concejales no es fácil de resolver, porque es preciso consultar á un tiempo lo que exigen la deliberacion y la accion de los Ayuntamientos. Una asamblea muy numerosa daría fácil entrada á las pasiones y adoptaría los acuerdos con dificultad; y por el contrario, una asamblea muy reducida, aunque mas propia para dirigir la administracion, no representaría con verdad los intereses vecinales. Tanto valdria depositar el gobierno económico de los pueblos en manos de una autoridad unipersonal.

**505.**—Componen el Ayuntamiento los alcaldes y tenientes de alcalde que los presiden, los regidores y los procuradores síndicos que el mismo Ayuntamiento designa entre sus individuos en la primera sesion de cada año (3).

**506.**—Los Ayuntamientos son elegidos por los vecinos de los pueblos cuyos nombres estuvieren comprendidos en las listas de electores municipales, debiendo siempre recaer los sufragios en personas elegibles segun la ley (4). El principio popular en que los Ayuntamientos descansan, se descubre y realiza en el derecho electoral: la ley reconoce y sanciona la existencia natural de los Ayuntamientos, respetando en los vecinos la facultad de nombrar administradores de sus intereses comunes. Si hubiese un gobierno capaz de abolir este derecho, sería culpable como usurpador de la mas antigua de las libertades públicas. Pero nada condena que la ley regule el ejercicio del derecho electoral y precava sus abusos,

(1) Ley de 8 de enero de 1845, art. 113.
(2) Ibid. art. 3.
(3) Arts. 2 y 3.
(4) Art. 12.

exigiendo garantías de aptitud y moralidad en los elegibles y en los electores.

**507.**—Los oficios municipales son cargos concejiles y como tales honoríficos, gratuitos, obligatorios y de duracion limitada.

Aunque obligatorios, en caso de reeleccion, pueden los alcaldes, tenientes y regidores reusar su aceptacion, porque es justo repartir los gravámenes equitativamente entre los vecinos; y como temporales, duran cuatro años, renovándose el Ayuntamiento por mitades sucesivas cada bienio. Los alcaldes y tenientes, despues de haber servido dos años en estos puestos, deben todavía cumplir los cuatro, desempeñando otros dos el cargo de concejal.

### Articulo 4.°—Atribuciones de los Ayuntamientos.

508.—Límites de la accion municipal.
509.—Principios que los determinan.
510.—La libertad municipal mayor ó menor segun los casos.
511.—Análisis de las facultades de los Ayuntamientos.
512.—Síntesis de sus atribuciones segun la ley.
513.—Actos privativos de los Ayuntamientos.
514.—Actos de su potestad reglamentaria.
515.—Deliberaciones y acuerdos.
516.—Informes y consultas.
517.—Otras facultades de los Ayuntamientos.
518.—Actos que la ley prohibe á estos cuerpos.

—

**508.**—Al señalar la ley las facultades de los Ayuntamientos debe proponerse resolver este árduo problema: otorgar á la administracion municipal la mayor latitud posible, sin debilitar la accion del poder central. Todos convendrán en reservar al gobierno ciertas atribuciones de órden público: todos convendrán tambien en conceder á los Ayuntamientos otras de interés local; pero entre estos bien señalados confines queda todavía un campo neutral, un terreno de dudosa pertenencia que puede repartirse entre la administracion superior y la de los pueblos con mas ó menos discreccion ó fortuna.

La historia ha resuelto el problema de muy distintas ma-

neras y con éxito vário; mas su autoridad es recusable, porque no ofrece una solucion permanente. La ciencia no podrá jactarse de haber vencido la dificultad, mientras existan diferencias tan profundas como las que hoy separan á los partidarios de la centralizacion de los defensores de las libertades municipales; y la legislacion puede en verdad arrojarse en medio de los contendientes; pero si basta la voluntad de la ley para resolver la cuestion de hecho, no satisface á la cuestion mas alta de derecho, á las exigencias rigorosas de la teoría?

**509.**—Dos principios, sin embargo, pueden servirnos de guía en este confuso laberinto, principios derivados del carácter actual de las corporaciones municipales, á saber: primero, que siendo los pueblos una sociedad por sí sola, una agregacion natural de personas ó una grande familia con derechos é intereses aparte, deben tener una vida propia y separada, una existencia, dentro de ciertos límites, independiente; y segundo, que colocadas en el régimen constitucional las garantías positivas de la libertad en la limitacion recíproca y en la mútua concordia de los altos poderes del estado, ninguna prerogativa política debe concederse ni permitirse á los Ayuntamientos.

**510.**—Mas en el derecho de administrarse los pueblos á sí mismos por medio de sus mandatarios libremente elegidos caben distintos grados de libertad é independencia. Si hay asuntos que interesan exclusivamente á los pueblos, otros hay cuya esfera se dilata hasta acercarse mas ó menos á la importancia de los negocios de utilidad general. De aquí nace que la administracion superior abandone los unos sin reserva á los Ayuntamientos: que otros se los encomiende para que los arreglen bajo la autoridad del gobierno: otros bajo su mera vigilancia ó inspeccion, y otros, en fin, los retenga para sí y los resuelva sin mas intervencion de los cuerpos municipales que la de expresar su dictámen, cuando fueren requeridos, ó emitir su informe ó dar su consejo. En estas bases está calcada la ley vigente de organizacion y atribuciones de los Ayuntamientos: la dificultad no se descubre

al asentar los principios, sino al hacer sus aplicaciones y desarrollar sus últimas consecuencias.

**511.**—Antes de exponer las atribuciones de los Ayuntamientos, conviene advertir primeramente que todas son relativas á dos objetos, esto es, á la gestion económica de la fortuna municipal, considerando al Ayuntamiento como una persona moral, susceptible de adquirir, poseer, enagenar y capaz en fin de celebrar actos civiles; ó al gobierno del pueblo, considerándole como una pequeña sociedad dotada de una administracion propia en cuanto á sus intereses comunes.

La razon indica que los Ayuntamientos deben gozar de una mayor libertad en punto á sus actos de gestion, que con respecto á sus disposiciones administrativas. Cuando proceden como personas morales, pueden sus desaciertos comprometer el patrimonio ó la fortuna municipal, pero pocas veces causar perjuicios irreparables. Mientras este recelo no exista, la accion de los Ayuntamientos deberá ser libre, salvo el derecho de vigilar, corregir ó anular sus actos reservado á la administracion superior. Cuando gobiernan, deben deliberar con plena libertad acerca de cuanto interese al bien comun, pero con sujecion á las leyes y reglamentos. Tengan enhorabuena los gefes políticos facultad para suspender sus acuerdos, y aun en casos raros convendrá exigir, como requisito preliminar, su aprobacion; mas en rarísimo, si alguno, la autorizacion prévia del gobierno.

En segundo lugar debe tenerse muy presente que la administracion municipal se divide, á semejanza de la del estado, en deliberacion y accion, aquella á cargo del Ayuntamiento y esta en manos del alcalde, significacion del poder ejecutivo en el seno de dichas corporaciones, conforme á la regla constante que deliberar es propio de muchos y ejecutar corresponde á uno solo.

**512.**—Los Ayuntamientos *ordenan*, *reglamentan*, *deliberan*, *informan ó aconsejan* y *representan*.

*Ordenan*, cuando adoptan ciertas disposiciones privativas de su autoridad, de aquel poder que emana de la índole misma de las sociedades municipales y la ley respeta y sancio-

na. Es el *summum jus* de la administracion municipal: son resoluciones absolutas (1).—Los Ayuntamientos mandan en virtud de derecho propio.

*Reglamentan*, es decir, *arreglan por medio de acuerdos* (2) en virtud de la potestad reglamentaria que ejercen en los negocios relativos á la gestion económica del patrimonio comunal, ú otros concernientes al bienestar de los vecinos. En este caso deben los Ayuntamientos conformarse á las leyes y reglamentos establecidos sin cuya condicion no serán ejecutorios, porque puede el gefe político por sí, ó á instancia de parte, acordar su suspension, oido préviamente el consejo de la provincia.—Los Ayuntamientos administran bajo la vigilancia del gobierno.

*Deliberan* acerca de negocios mas graves, ó sobre asuntos de interés permanente, ó con respecto á ciertas medidas administrativas cuya ejecucion pudiera causar irreparables perjuicios, ó redundar en daño de generaciones futuras, ó ser nociva al bien del estado. Entonces la ley les atribuye la iniciativa en estos actos de administracion comunal, pero no reviste con fuerza ejecutoria sus acuerdos sin la anterior aprobacion del gefe político ó del gobierno (3).—Los Ayuntamientos administran bajo la autoridad superior.

La aprobacion subsiguiente del gefe político dada á un reglamento municipal no cambia la naturaleza de este acto en reglamento de administracion provincial; es el ejercicio del derecho de inspeccion ó vigilancia reservado á la autoridad superior y no mas.

La desaprobacion del gefe político ó del gobierno en su caso lleva fuerza de *veto* perentorio ó de negativa absoluta á los reglamentos municipales; pero ni el gefe político ni el gobierno mismo podrán reformarlos; primeramente porque la ley no les otorga este derecho de accion positiva, y en segundo lugar, porque si tal facultad les fuese concedida, la administracion comunal, reducida á la mera prerogativa de

(1) Art. 79.
(2) Art. 80.
(3) Art. 81.

proposicion, desapareceria confundiéndose en la del estado, y los actos del Ayuntamiento no estarían *sujetos á la vigilancia* unos, y otros *bajo la autoridad* de la administracion superior, sino todos igualmente subordinados al poder central. No obstante, tiene el gefe político facultades para excitar á los Ayuntamientos y aun suspenderlos, asi como las tiene el gobierno para destituirlos, si no cumplen con los deberes que les impone su encargo de administrador local; pero ni uno, ni otro podrán suplirle en el ejercicio de sus atribuciones. La ley las delega en el Ayuntamiento como mandatario de los pueblos, y así en él exclusivamente reside la plenitud del poder municipal.

*Informan ó aconsejan* cuando se trata de objetos ó cuestiones que solo indirectamente interesan á la administracion comunal, cuya iniciativa pertenece á otros poderes y cuya decision excede á la autoridad de los Ayuntamientos. Entonces la administracion superior busca tan solo un dictámen que la guie, un parecer que la ilustre (1).—Los Ayuntamientos proceden como cuerpos consultivos.

Y por último, *representan ó* elevan á la administracion provincial ó á la superior por conducto del alcalde las exposiciones y reclamaciones sobre asuntos propios de su competencia. En tal caso proceden como jueces de las necesidades de los pueblos, órganos de su voluntad é intérpretes de sus deseos (2).—Los Ayuntamientos ejercen un simple derecho de peticion.

**512.**—Corresponde á la primera categoría de los actos de administracion municipal, ó es privativo de los Ayuntamientos:

I. Nombrar bajo su responsabilidad los depositarios y encargados de la intervencion de los fondos del comun, donde sean necesarios, y exigirles las competentes fianzas.

II. Admitir bajo las condiciones prescriptas en las leyes ó reglamentos los facultativos de medicina, cirujía, farmacia

(1) Art. 82.
(2) Arts. 74 y 85.

y veterinaria; los maestros de primeras letras y los de otras enseñanzas que se paguen de los fondos del comun.

No obstante, cuando los Ayuntamientos quieran contratar facultativos, están obligados á solicitar permiso prévio de los gefes políticos, quienes lo concederán ó denegarán prudencialmente segun las circunstancias del pueblo; é igual requisito se exige para renovar la obligacion contraida por los facultativos titulares existentes (1).

III. Nombrar los empleados y dependientes de su inmediato servicio (2).

**514.**—Entran en la segunda categoría de los actos de la administracion municipal, ó incumbe á la potestad reglamentaria de los Ayuntamientos:

I. El sistema de administracion de los propios, arbitrios y demás fondos del comun.—Es decir que determinan la manera de cuidar y utilizar sus bienes muebles ó sus propiedades rurales ó urbanas, y la forma de recaudar los impuestos vecinales y las rentas del Ayuntamiento. Es la gestion económica del patrimonio comunal en todo su rigor.

II. El disfrute de los pastos, aguas y demás aprovechamientos comunes, en donde no haya un régimen especial autorizado competentemente.—Estos son derechos de comunidad que pertenecen á todos los vecinos *pro indiviso*, como consecuencia de la agregacion natural de cierto número de habitantes bajo un gobierno municipal. La autoridad de los Ayuntamientos interviene con el carácter de doméstica y familiar, y proceden á manera de árbitros donde no hay leyes, usos ó costumbres con fuerza obligatoria.

III. El cuidado, conservacion y reparacion de los caminos y veredas, puentes y pontones vecinales.—Es un ramo interesante de policía municipal que está á cargo de los Ayuntamientos y un servicio que debe ser retribuido á expensas de los fondos del comun, porque á los vecinos es á quienes especialmente interesa el buen estado de estas vias

(1) Real órden de 21 de marzo de 1846.
(2) Art. 79.

menores de comunicacion, y ellos son tambien quienes principalmente las usan y deterioran.

IV. Las mejoras materiales de que sea susceptible el pueblo, cuando su costo no pase de 200 reales vellon en los pueblos de menos de doscientos vecinos; de 500 en los de doscientos á mil, y de 2,000 en los restantes.—Aunque es justo que el gobierno ó sus delegados intervengan en nombre del interés general para impedir que el celo indiscreto de un Ayuntamiento le precipite en obras muy costosas imponiendo gravámenes insoportables á los vecinos, tambien parece demasiada suspicacia atraerse el exámen de todos los expedientes relativos á mejoras materiales dentro de los límites señalados, que cuanto mas estrechos, mas ilusorios. Debiera considerar el legislador que así debilita y tal vez apaga los deseos de mejora cuya vehemencia es mayor, en proporcion que mas se confunde el amor del bien público con los afectos de familia y con el sentimiento de propiedad.

V. La reparticion de granos de los Pósitos y la administracion y fomento de estos establecimientos.—Este es un negocio de interés pura y simplemente comunal relativo á la policía de las subsistencias y al alivio de los labradores menesterosos. El estado no debe entrar á parte ni en los beneficios, ni en las cargas municipales, mientras los vecinos obtengan á sus expensas los unos, ó puedan sin vejámen soportar los otros.

**515.**—Pertenecen á la tercera categoría de los actos de la administracion municipal las deliberaciones de los Ayuntamientos sobre:

I. Algunos negocios de observancia constante ó interés permanente, como:

I. La formacion de ordenanzas minicipales y reglamentos de policía urbana y rural.

II. El establecimiento, supresion ó traslacion de ferias y mercados (1).

(1) Art. 81, §§. 1 y 10.

II. Ciertos acuerdos cuya ejecucion puede causar perjuicios irreparables, como son todos los actos civiles de los Ayuntamientos y algunos otros de gestion que no admiten fácil enmienda, á saber:

I. El plantío, cuidado y aprovechamiento de los montes y bosques del comun, y la corta, poda y beneficios de sus maderas y leñas:

II. Los arrendamientos de fincas, arbitrios y bienes del comun:

III. La enagenacion de bienes muebles é inmuebles y sus adquisiciones, redencion de censos, préstamos y transacciones de cualquiera especie que tuviere que celebrar:

IV. La aceptacion de las donaciones ó legados que se hicieren al comun ó á cualquiera establecimiento municipal:

V. La demanda ó contestacion en algun pleito que hubiere de entablarse ó sostenerse á nombre del comun (1).

III. Otros asuntos que, aunque de utilidad especialmente local, pueden interesar al bien del estado, y son:

I. La supresion, reforma, sustitucion y creacion de arbitrios, repartimientos ó derechos municipales y el modo de su recaudacion:

II. La creacion ó supresion de establecimientos municipales de beneficencia, instruccion pública y demás (2).

IV. Otros de gravedad é importancia tal que halla el gobierno conveniente ejercer su autoridad tutelar con respecto á los Ayuntamientos, cuando son objeto de sus deliberaciones, á saber:

I. La construccion de las obras de utilidad pública que se costean de los fondos del comun:

II. Las mejoras materiales de los pueblos, cuando su coste exceda de las cantidades que puede invertir libremente la administracion municipal:

III. La formacion y alineacion de las calles, pasadizos y plazas:

IV. El señalamiento de socorros ó pensiones individua-

(1) Ibid. §§. 5, 6, 9, 11 y 12.
(2) Ibid. §§. 7 y 8.

les á los empleados del comun en recompensa de sus buenos servicios, igualmente que á sus viudas y huérfanos (1).

V. Y en fin, los Ayuntamientos deliberan sobre los demás asuntos y objetos que las leyes y reglamentos determinan ó determinaren á lo sucesivo.

**516.**—Deben ser oidos los Ayuntamientos:

I. Para reducir ó desechar cualquiera partida de gastos voluntarios incluidos en el presupuesto municipal, ó para hacer algun aumento en la parte relativa á gastos obligatorios (2).

II. Sobre las cuentas anuales que los alcaldes presentan y los Ayuntamientos examinan y censuran, y con su informe remiten á los gefes políticos para su aprobacion ó la del gobierno (3).

III. Para declarar la Diputacion provincial cuales son los caminos vecinales de primer órden, señalar su direccion y determinar qué pueblos deben concurrir á conservarlos y repararlos (4).

IV. Para designar el gefe político los caminos vecinales de segundo órden, fijar sus límites y anchura (5).

V. Y para señalar el órden ó el turno en que los contribuyentes hayan de concurrir con la prestacion personal á estas obras, su época ó épocas durante el año, el máximo anual de la prestacion y el precio de su conversion en dinero (6).

**517.**—Ejercen todavía los Ayuntamientos otras facultades no comprendidas en la clasificacion anterior, á saber:

I. Concurren al repartimiento de las contribuciones. Para dicho objeto se asocian con cierto número de peritos repartidores en cuya eleccion toman parte los contribuyentes, el intendente ó subdelegado y el Ayuntamiento mismo. Esta es una operacion en todo rigor administrativa ó catastral,

(1) Ibid. §§. 2, 3, 4 y 13.
(2) Art. 100.
(3) Art. 107.
(4) Real decreto de 7 de abril de 1848.
(5) Ibid.
(6) Ley de 28 de abril de 1849.

pues conocido el tanto por ciento con que sale gravada la riqueza inmueble en aquel distrito y evaluada la riqueza de cada contribuyente, están indicados los cupos individuales (1).

II. Forman el alistamiento de los mozos sujetos al servicio militar, dirigen y presiden las operaciones del sorteo, hacen el llamamiento, oyen y deciden las reclamaciones y declaran los soldados (2).

III. Discuten y votan el presupuesto municipal (3).

IV. Proponen los repartimientos vecinales ó arbitrios extraordinarios que crean convenientes para cubrir el déficit que resultare en su presupuesto de gastos obligatorios (4).

**518.**—Está formalmente prohibido á los Ayuntamientos hacer por sí, prohijar ó dar curso á exposiciones sobre negocios políticos, y publicar sin permiso del gefe superior de la provincia las que elevaren en uso de sus mismas atribuciones ú otro cualquier papel, sea de la clase que fuere (5).

ARTICULO 5.°—*Sesiones de los Ayuntamientos.*


**519.**—Sesiones ordinarias y extraordinarias.
520.—Presidencia.
521.—Sesiones públicas y privadas.
522.—Acuerdos de los Ayuntamientos.
523.—Vicios de nulidad.
524.—Cuando y como pueden ser encausados los individuos de Ayuntamiento.


—

**519.**—Los Ayuntamientos celebran sesiones ordinarias y extraordinarias: aquellas son las periódicas para las cuales señala la ley dos dias á la semana á fin de despachar los negocios de la administracion municipal, y estas son habidas cuando el alcalde convoca á los concejales para algun asunto determinado, y en ellas no podrá tratarse de otras cosas que de las expresadas en la cédula convocatoria.

(1) Art. 83 de la ley de 8 de enero y real decreto de 23 de mayo de 1845.
(2) Art. 84 de id. y ley de 2 de noviembre de 1837.
(3) Art. 91.
(4) Art. 101 é Instruccion de 8 de junio de 1847.
(5) Art. 85.

**520.**—El Ayuntamiento se reune bajo la presidencia del alcalde ó quien le sustituya, salvo si estuviere presente algun delegado del gobierno de superior categoría, es decir, el gefe político, el gefe civil ó un alcalde corregidor.

Todos los individuos del Ayuntamiento están obligados á asistir á sus sesiones, cuando fueren legalmente convocados, á no ser por causa de enfermedad ú otro impedimento legítimo de que darán cúenta al alcalde. Este deber de asistencia es tan rigoroso, que ningun concejal puede ausentarse sin conocimiento prévio del mismo por mas de ocho dias (1).

**521.**—Los Ayuntamientos celebran á puerta cerrada sus sesiones, excepto aquellas en que traten de los alistamientos y sorteos para el servicio militar (2); cautela que tiene por objeto alejar las pasiones políticas del recinto donde solamente deben ventilarse asuntos de administracion municipal. La excepcion es una garantía de rectitud, de severa justicia que la ley otorga á los interesados, oponiendo á la debilidad del hombre un correctivo en la publicidad de sus actos.

**522.**—Los acuerdos de los Ayuntamientos se adoptan á pluralidad absoluta de votos; pero en el acta pueden los que hayan disentido de la mayoría hacer constar su voto.

Cuando ocurra empate se debe repetir la votacion en la sesion inmediata; y si esta saliese nuevamente empatada, decide el voto del presidente (3).

**523.**—Las deliberaciones y acuerdos de los Ayuntamientos son nulos por informalidad y por incompetencia.

I. Por informalidad.

I. Si el Ayuntamiento no estuviese reunido bajo la presidencia de las autoridades llamadas por la ley á ejercer este encargo (4).

II. Si no estuviese presente la mitad mas uno de los con-

(1) Art. 63.
(2) Art. 65.
(3) Art. 66, y real órden de 15 de enero de 1846.
(4) Art. 62.

cejales. Sin embargo, si despues de requeridos para asistir á la sesion la mayoría se negase á ello, los que concurran pueden despachar los negocios ordinarios mas urgentes; y si ninguno concurre, el alcalde resolverá por sí, dando en ambos casos parte al gefe político para la determinacion á que hubiere lugar (1).

II. Por incompetencia, cuando los Ayuntamientos resolvieren sobre asuntos no comprendidos en la ley orgánica (2), ni en las posteriores, ni en los reglamentos ó disposiciones del gobierno, y extraños por tanto á sus facultades.

En tales casos no solo pueden y deben los gefes políticos impedir la ejecucion de aquellos actos ilegales, sino que además incurren en grave responsabilidad los individuos que hubiesen tomado parte en ellos.

**524.**—Los Ayuntamientos no pueden ser procesados por hechos relativos al ejercicio de sus funciones sin autorizacion prévia de los gefes políticos que la conceden ó la niegan á todos los empleados y corporaciones dependientes de su autoridad (3). De sus delitos comunes, es decir, de aquellos hechos que ni son actos administrativos, ni se han originado con ocasion de ellos, conoce sin reserva la justicia ordinaria.

ARTICULO 6.°—*Suspension y disolucion de los Ayuntamientos.*

525.—Fundamento de este derecho.
526.—Suspension de los Ayuntamientos.
527.—Disolucion.
528.—Nuevas elecciones.

—

**525.**—Las mismas razones en que se funda el derecho de suspender y disolver las Diputaciones provinciales, prevalecen con respecto á los Ayuntamientos.

**526.**—El gefe político, como superior gerárquico de la administracion provincial, y además como delegado del Rey, vela cuidadosamente por la conservacion del público reposo, y protege las personas y propiedades; y si este ór-

(1) Art. 64.
(2) Art. 85.
(3) Art. 4 de la ley de 2 de abril de 1845.

den y esta seguridad llegáran á turbarse ó comprometerse con los actos de un Ayuntamiento, ó si cometiere, al hacer uso de sus atribuciones, abusos tales que merezcan la calificacion de faltas graves, entonces está el gefe político autorizado para suspenderle, dando cuenta inmediata al gobierno (1).

**527.**—El derecho mas fuerte de la disolucion solo reside en el gobierno mismo que no debe emplear este remedio extremo, sino mediando causas graves (2), pero del cual debe usar discreccionalmente, sin motivar la providencia, pues lo contrario sería coartar el libre ejercicio de la accion administrativa. La ley deja tambien á su albedrío pasar, ó no, noticia de los hechos al tribunal competente, para que proceda con arreglo á justicia en la averiguacion y castigo de los culpables, acerca de lo cual damos por repetidas las observaciones que hicimos con respecto á las Diputaciones provinciales.

M. Herion de Pansey reconoce la necesidad de una garantía á favor de los individuos del Ayuntamiento suspenso, y cree encontrarla en una ley que autorizase á los concejales para recobrar la plenitud de sus atribuciones, si dentro de un plazo determinado, no los entregase el gobierno á los tribunales (3).

**528.**—En caso de disolucion de un Ayuntamiento se convocará á nueva eleccion para su reemplazo dentro del término de tres meses, y en el entretanto el gobierno puede llamar para componer el Ayuntamiento interino á los concejales de los años anteriores, ó nombrar concejales de entre los vecinos inscritos en la lista de los elegibles (4). La administracion municipal no puede ser interrumpida, y por eso autoriza la ley estos medios interinos de constituirla; pero al mismo tiempo impone al gobierno la obligacion de acudir al sufragio de los electores dentro de un plazo que tal vez debiera ser mas breve, para instalar la definitiva.

(1) Art. 67.
(2) Art. 68.
(3) *Del poder municipal*, cap. x.
(4) Art. 69.

Cuando un Ayuntamiento fuere disuelto no podrán ser elegidos en la primera eleccion extraordinaria, ni en la ordinaria general inmediata, los individuos que le hubieren compuesto (1): prohibicion fundada en el justo recelo de que el derecho de nombrar administradores municipales y gerentes de la fortuna de los pueblos, no degenere y se vicie convirtiéndose en arma de oposicion al gobierno, el cual solo debe ser reprimido por los altos poderes del estado.

### Artículo 7.°—Creacion y supresion de los Ayuntamientos, agregacion y segregacion de sus territorios.

529.—La ley crea y suprime Ayuntamientos.
530.—El gobierno ejerce una autoridad delegada.
531.—Reunion y segregacion de pueblos.
532.—Deslinde de territorios municipales.

—

**529.**—Solo en el poder legislativo hay autoridad bastante para dar ó quitar la existencia á un Ayuntamiento; lo primero, porque siendo estas corporaciones personas morales, tienen una capacidad civil que nadie sino la ley puede conceder ó retirar; y lo segundo, porque crear ó suprimir un Ayuntamiento equivale á establecer ó abolir tantos derechos y obligaciones, cuantos nacen de la comunidad de intereses vecinales, y es sabido que solo una ley puede introducir los unos, é imponer las otras.

**530.**—El gobierno, sin embargo, está autorizado para formar nuevos Ayuntamientos en distritos que lleguen á cien vecinos oyendo á la Diputacion provincial (2); pero en tal caso procede por delegacion explícita del legislador, á fin de conciliar la constitucionalidad del acto con las diarias exigencias del servicio administrativo, á las cuales no puede acudir en tiempo un poder cuya accion no es permanente.

**531.**—La reunion de dos ó mas Ayuntamientos y la segregacion de pueblos de un Ayuntamiento para reunirlos á otro, deben ser, segun los mismos principios, objeto de una

(1) Art. 24.
(2) Art. 71.

ley; mas tambien por iguales razones el legislador ha delegado su autoridad en el gobierno, quien habrá asimismo de oir préviamente á la Diputacion provincial (1).

Para que la reunion se verifique deben concurrir dos condiciones: instancia de los interesados y acuerdo ó avenencia de todos. Otras dos condiciones se requieren para la segregacion, á saber, solicitud del que la intente y audiencia de los demás (2); es decir, que la ley provoca la oposicion y abre una especie de juicio contradictorio, porque se decide de la existencia de un Ayuntamiento y se resuelve acerca de derechos á la propiedad y aprovechamientos vecinales, y en ambos casos se ventilan intereses recíprocos.

El gobierno, al tiempo de decretar estas agregaciones ó segregaciones de territorio, determina sus efectos en cuanto á los derechos de propiedad y aprovechamientos comunales. Sin embargo de que nada hay establecido en nuestra legislacion administrativa acerca de este punto, es fácil prever los casos siguientes.

Cuando el pueblo agregado ó segregado poseía derechos exclusivos ó suyos propios, las reglas de una recta interpretacion indican claramente que los debe llevar consigo á donde quiera que vaya, ora constituya un Ayuntamiento por sí solo, ora forme parte de otro. Si los bienes muebles ó inmuebles perteneciesen á todo el Ayuntamiento, ó son susceptibles de cómoda division, ó no: en el primer caso deben repartirse por fuegos, considerando á las familias como unidades de la sociedad municipal, y no contando las personas, sino los vecinos; en el segundo, es decir, si fuesen indivisibles, la equidad aconseja nivelar los intereses por la via de una justa indemnizacion ó mútua compensacion.

Todas las cuestiones de propiedad ó de posesion que se suscitaren con motivo de estas agregaciones ó segregaciones de pueblos ó territorios, son cuestiones de derecho comun, y por tanto de la exclusiva competencia de los tribunales ordinarios.

(1) Art. 72.
(2) Ibid.

**532.**—Por último, conviene no confundir las agregaciones y segregaciones con el deslinde ó apeo de los territorios municipales que son simples operaciones administrativas, porque respetan la existencia de los Ayuntamientos creados, y no alteran en nada ni los derechos de propiedad, ni los aprovechamientos comunes.

# CAPÍTULO VII.

## De los consejos especiales de la administracion provincial.

533.—Cuerpos consultivos de la administracion provincial en negocios especiales.
534.—Juntas provinciales de Agricultura.
535.—Su composicion.
536.—Sus atribuciones.
537.—Juntas provinciales de Sanidad.
538.—Su clasificacion.
539.—Su composicion.
540.—Sus atribuciones.
541.—Juntas provinciales de Beneficencia.
542.—Juntas provinciales de Cárceles.
543.—Comisiones provinciales de Instruccion primaria.
544.—Sus facultades.
545.—Atribuciones que se oponen al espíritu de la legislacion municipal vigente.

—

**533.**—A semejanza de lo que observamos cerca del gobierno á cuyo lado, además de los cuerpos consultivos generales, vemos otros especiales de suma utilidad para la administracion, sucede tambien que rodean al gefe político, no solo los Consejos y las Diputaciones provinciales, sino tambien algunas comisiones ó juntas cuyo encargo es auxiliarle con sus luces y experiencia en la direccion de ciertos ramos del servicio público, para la cual se requieren conocimientos facultativos. La administracion es siempre la misma en todos los grados; y por eso en todas las esferas de su actividad experimenta idénticas necesidades, remueve iguales obstáculos y adopta los propios medios de asegurar el acierto sin comprometer su independencia.

**534.**—Las juntas provinciales de Agricultura fueron instituidas á peticion de algunas provincias con el objeto de que

pudiesen servir de centros para conocer las necesidades locales del ramo, y de órganos para exponerlas y remediarlas, y tienen el carácter de una institucion local llamada á representar y sostener intereses graves y permanentes, como son los agrícolas en todo el reino.

Residen en la capital de cada provincia, excepto la de Cádiz que por circunstancias especiales se ha establecido en Jerez, y se componen de tantos individuos, como vocales cuenta la Diputacion provincial. Este cargo es voluntario, gratuito y honorífico, y no es incompatible con otro alguno del estado, provincial ó municipal: dura cuatro años, renovándose las juntas cada biennio por mitad, y pudiendo ser los individuos salientes reelegidos (1).

Todavía no está acordado el método de hacer la eleccion de los individuos de estas juntas, si bien el gobierno ha mandado que las actuales, fundadas sobre la base de las comisiones consultivas de la cria caballar, propongan lo conveniente acerca de dicho punto, partiendo del principio que la eleccion sea directa, hecha por el cuerpo de agricultores y en personas que lo fueren, ó propietarios rurales, ganaderos ó catedráticos de agricultura ó botánica, ó sugetos dotados de conocimientos especiales en el ramo, y fijando una cuota que deben pagar los electores y los elegibles (2).

**525.**—Son individuos natos de la junta el gefe político, el gefe civil del distrito, si lo hubiere, el alcalde del pueblo donde se halle establecida, á quienes corresponde la presidencia por su órden, cuando asisten; el regidor síndico de la poblacion, el catedrático de agricultura ó botánica de la Universidad, ó á falta de esta del Instituto, el delegado de la cria caballar, el subdelegado de veterinaria (3) y un individuo de la comision auxiliar de ganaderos elegido de entre ellos mismos por el método que estimen conveniente, pero sin asignacion especial á ningun partido, en las provincias de Cuenca, Guadalajara, Logroño, Leon, Palencia, Sego-

(1) Real decreto de 7 de abril de 1848, arts. 1, 2 y 3.
(2) Art. 19.
(3) Art. 6.

via, Soria, Teruel, Burgos, Valladolid, Salamanca y Zamora (1).

Las juntas eligen un vice-presidente y un secretario entre sus mismos individuos, de cuyos nombramientos dá cuenta el gefe político al gobierno para su aprobacion (2).

Celebran sesiones generales y ordinarias: las primeras se abren dos veces al año y duran un mes por lo menos cada una, debiendo ser convocados todos los vocales de la provincia. Las segundas se repiten todas las semanas, reuniéndose un dia los individuos que habitual ó accidentalmente residan en la capital. Las sesiones extraordinarias se celebran en virtud de convocatoria del gefe político ó del vice-presidente de las juntas (3).

**586.**—Las atribuciones de las juntas de Agricultura son esencialmente consultivas, y su dictámen prévio es un requisito indispensable que los gefes políticos deben llenar, antes de adoptar ciertas resoluciones; otras veces queda al arbitrio de estas autoridades consultarlas, ó no, segun lo juzguen conveniente. Tambien suelen ser cuerpos consultivos del gobierno; pero la administracion superior nunca reconoce la obligacion de oirlas.

Son las juntas de Agricultura el consejo obligado del gefe político:

I. Sobre pósitos.

II. Sobre la manera de organizar en la provincia el servicio de bagajes.

III. Sobre fomento y mejora de la cria caballar, y el cruzamiento y mejora de toda clase de ganados.

IV. Sobre los establecimientos agronómicos que el gobierno planteare por cuenta del estado ó con otros fondos cualesquiera.

V. Sobre extincion de animales nocivos y plagas del campo (4).

(1) Real órden de 29 de diciembre de 1848.
(2) Real decreto de 7 de abril de 1848, art. 7.
(3) Art. 7.
(4) Art. 10.

VI. Sobre las ordenanzas municipales, si tuvieren contacto con la policía rural, cuando no constare en el expediente que los Ayuntamientos las hubiesen ya consultado para su formacion (1).

Son consejo voluntario, ó pueden ser especialmente consultadas por el gefe político ó por el gobierno:

I. Sobre las alteraciones ó reformas que se proyecten en la legislacion si pueden afectar á los intereses agrícolas con relacion ya á los impuestos, ya á los derechos de entrada.

II. Sobre arbitrios ora generales, ora provinciales ó locales que hayan de establecerse y afecten á los productos de la agricultura.

III. Sobre reforma del sistema hipotecario y servicio de bagajes.

IV. Sobre materias de acotamientos y de policía rural.

V. Sobre ordenanzas municipales en cuanto tengan relacion con este, y por eso se recomienda á los Ayuntamientos que las consulten al efecto.

VI. Sobre concesion de privilegios ó patentes que tengan relacion con materias agronómicas.

VII. Sobre el establecimiento de nuevos riegos, aprovechamiento de aguas sobrantes y obras nuevas en los rios.

VIII. Sobre formacion y aprobacion de cartillas rurales.

IX. Sobre declaracion de hallarse en el caso de admitir granos extranjeros con arreglo á la ley, y sobre las disposiciones que convenga adoptar para evitar la carestía.

X. Sobre creacion de bancos agrícolas, granjas-modelos, institutos agrarios, cátedras de agricultura, depósitos de caballos padres y demás establecimientos análogos.

XI. Sobre proposicion de premios, y en general acerca de cuanto pueda ser concerniente á los intereses que las juntas están llamadas á promover y representar (2).

Corresponde tambien á las juntas de Agricultura:

I. Evacuar los informes que les pidan el gobierno, el Consejo Real de Agricultura, Industria y Comercio, ó su seccion

(1) Art. 9.
(2) Art. 9.

de Agricultura y el gefe político; pero en ningun caso podrán ser obligadas á suministrar datos fiscales ó que puedan servir para levantar contribuciones.

II. Reclamar las medidas que crean oportunas en favor de los intereses colectivos generales ó locales de la agricultura (1).

III. Proponer al gefe político los labradores que en calidad de peritos deben examinar los granos que se introduzcan, cuando haya sospecha en que sean extranjeros (2).

IV. Designar los vocales que por la provincia hayan de concurrir á las juntas generales de Agricultura de todo el reino cuando se celebren, y para las de informacion si se convocaren (3).

V. Ejercer las atribuciones de consejo de disciplina, y su presidente las de director inmediato, donde haya establecidos ó se establecieren en lo sucesivo, institutos ó escuelas de agricultura (4).

Todas las autoridades y corporaciones están obligadas á facilitar á las juntas de Agricultura cuantos datos y noticias necesiten y pidieren para el mejor desempeño de su encargo (5).

Las consultas de las juntas de Agricultura se elevan al gobierno por conducto del gefe político, quien puede informar acerca de ellas, si lo halla conveniente (6); y en fin, todos los gastos que dichas juntas hicieren, gravitan sobre el presupuesto provincial (7).

**527.**—Las juntas provinciales de Sanidad son á la administracion provincial, lo que el Consejo de Sanidad es á la superior. Compónense del gefe político ó quien hiciere sus veces, presidente; del alcalde y cinco vocales mas, debiendo ser tres á lo menos profesores de medicina ó farmacia y des-

(1) Art. 8.
(2) Art. 11.
(3) Art. 12.
(4) Art. 18.
(5) Art. 13.
(6) Art. 20.
(7) Arts. 16 y 17.

empeñando el cargo de secretario un oficial del gobierno político. En la de Madrid hay siete vocales entre los que, además de los profesores de medicina y farmacia, entra uno de veterinaria que debe ser siempre un catedrático del colegio de esta facultad (1). Cuando los directores de aguas minerales sitos en la provincia residen de ordinario en la capital, son considerados como vocales agregados á las juntas provinciales con los mismos derechos y deberes que los de número (2). En casos extraordinarios el gobierno puede aumentar el de vocales (3).

El nombramiento pertenece al ministro de la Gobernacion á propuesta de los gefes políticos, y los cargos son honoríficos, gratuitos y voluntarios (4).

**528.**—Estas juntas se dividen en juntas marítimas y juntas del interior. Son marítimas las existentes en los puertos de mar á las cuales, además del servicio sanitario marítimo, les corresponde el terrestre: son del interior las restantes.

Las juntas provinciales marítimas son de puertos ó litorales. Llámanse de puertos las existentes en las capitales de provincia que fueren puertos de mar ó estuvieren inmediatas á algun rio navegable; y litorales son las residentes en capitales que no son puertos, siempre que los hubiere en el distrito de la misma provincia.

**529.**—Las juntas provinciales de puertos se componen por regla general del gefe político, presidente; del intendente, vice-presidente, y de once individuos, de los cuales son vocales natos el alcalde, el capitan del puerto, el comandante del resguardo, el cura párroco mas antiguo y el médico de visita de naves, tambien mas antiguo, donde hubiere mas de uno.

Los gefes políticos proponen al gobierno otros seis vocales, de quienes uno debe ser profesor de medicina y cirujía, y el otro de farmacia ó química: los cuatro restantes son ele-

(1) Real decreto de 17 de marzo de 1847, art. 15.
(2) Art. 26.
(3) Art. 18.
(4) Art. 20.

gidos de la clase de propietarios, diputados provinciales ó concejales, prefiriendo á los que hubiesen seguido la carrera consular ó conozcan la navegacion.

Cuando por ser puertos de primera clase ó por otras circunstancias particulares, convenga aumentar el número de vocales, el gefe político lo debe hacer presente al gobierno, proponiendo desde luego dos individuos mas de las clases señaladas.

Las juntas provinciales litorales se componen de las mismas personas, salvo que el número de vocales nombrados por el gobierno es de cinco, de los cuales dos serán facultativos en la forma expresada (1).

**540.**—Las atribuciones de las juntas provinciales de Sanidad, tanto marítimas como del interior, son puramente consultivas, residiendo en los gefes políticos la direccion y gobierno de este ramo del servicio público. No obstante, las primeras siguen desempeñando las visitas de buques y demás obligaciones de policía sanitaria de los puertos de mar, segun sus antiguos reglamentos (2).

**541.**—Las juntas provinciales de beneficencia se componen del gefe político, presidente; del prelado diocesano ó quien haga sus veces en ausencia ó vacante, vice-presidente; de dos capitulares propuestos por el cabildo al gobierno, y donde no hubiere catedral, de dos eclesiásticos que propone el prelado; de un diputado provincial; de un consejero provincial, de un médico, de dos vocales mas, todos domiciliados en la capital y nombrados por el gobierno á propuesta del gefe político, y del patrono de un establecimiento provincial que se halle domiciliado en la capital de la provincia; y si fuesen varios, de dos que propone el gefe político (3).

Su objeto es auxiliar á dichas autoridades en la direccion y gobierno de este ramo del servicio público, como cuerpos consultivos de la administracion provincial.

(1) Real órden de 17 de diciembre de 1847.
(2) Real decreto de 17 de marzo de 1847.
(3) Ley de 20 de junio de 1849.

**542.**—Las Juntas llamadas de Cárceles de que son individuos natos un magistrado de la audiencia designado por su sala de gobierno con el carácter de vice-presidente, un consejero provincial elegido por el gefe político y un eclesiástico nombrado por el diocesano, auxilian á la autoridad superior de la provincia bajo cuya presidencia se constituyen, en todo lo relativo al régimen interior y á la administracion económica de las prisiones, como consejos especiales instituidos por la ley para ilustrarle con su opinion y secundar sus esfuerzos en un punto tan grave é interesante al bienestar de las naciones (1).

Verdaderamente la ley es poco previsora al establecer estas juntas solo en las capitales donde reside una audiencia; como si en las otras no necesitase la accion administrativa de consejo, ó pudiese ser aquella consultiva de mas de un gefe político, ó no fuese el juez de primera instancia capaz de suplir la falta de un magistrado.

**543.**—Para la direccion y régimen de la instruccion primaria de cada provincia existe en todas las capitales una comision compuesta del gefe político, presidente; de un individuo de la Diputacion provincial nombrado por ella; de un eclesiástico condecorado elegido por el diocesano, y de otras dos personas ilustradas designadas por el gefe político á propuesta de aquella corporacion. Estos cargos son honoríficos, gratuitos y renunciables (2). Hay además un secretario retribuido que debe ser en adelante un maestro con título de escuela superior, nombrado por el gobierno á propuesta de las comisiones, cuyo cargo es incompatible con otro empleo y con el ejercicio del magisterio (3).

**544.** Fueron instituidas dichas corporaciones por la ley de instruccion primaria, en donde se les han señalado sus facultades que eran las siguientes:

I. Cuidar de que se estableciesen escuelas en todos los pueblos que debian tenerlas.

(1) Ley de 26 de julio de 1849.
(2) Ley de 21 de julio de 1838, art. 28.
(3) Real decreto de 30 de marzo de 1849.

II. Formar los distritos de las escuelas y adoptar ó proponer al gobierno todas las medidas que considerasen oportunas para el fomento de la instruccion primaria en su provincia.

III. Vigilar á lo menos anualmente por persona de dentro ó fuera de su seno, todos los establecimientos de instruccion primaria de su distrito.

IV. Reunir, si lo hallaren conveniente, las escuelas de varios pueblos ó de uno ó mas partidos bajo la inspeccion de una comision local, dando conocimiento de esta disposicion al gobierno para su aprobacion.

V. Reconvenir á los maestros que no cumpliesen con su deber, suspendiéndolos por un mes con sueldo, ó sin él; y aun proponer al gobierno la privacion de empleo, en cuyo caso la suspension será hasta la determinacion superior.

VI. Proponer al gobierno los medios de atender y mejorar la educacion en la provincia y las reformas que conviniere introducir en los reglamentos de instruccion primaria.

VII. Nombrar los individuos que hubieren de componer la comision de exámen de los que aspirasen al título de maestros de escuelas elementales ó superiores.

VIII. Cuidar de que los fondos aplicados á la enseñanza no se distrajesen de su objeto, y proponer al gobierno la misma aplicacion respecto de las obras pias, cuyo destino primitivo hubiese caducado ó dejase de ser de utilidad comun.

IX. Proporcionar al gobierno todos los datos que les pidiese acerca de la enseñanza, y formar la estadística anual de las escuelas de la provincia (1).

**545.**—Posteriormente se han dictado nuevas reglas á que las comisiones debian ajustarse en el desempeño de sus facultades, á fin de dar impulsó á las mejoras contenidas en el plan de instruccion primaria descuidadas por los Ayuntamientos, proponiéndose el gobierno obrar con la mayor energía de que puede hacer uso toda administracion centralizada

(1) Ibid. art. 29.

y fuerte, y reemplazando para ello el consejo con el precepto (1).

Estas disposiciones que no enumeramos por su carácter de providencias relativas á pormenores de ejecucion, así como las comprendidas en la ley citada, nos parecen en gran parte inaplicables en la época presente. Los principios y las reglas de la jurisprudencia nos obligan á considerar en vigor aquellas facultades, mientras no aparezcan opuestas á la letra ó al espíritu de la ley de 2 de abril de 1845, segun se colige además de órdenes posteriores (2); pero en todo lo demás, como no existe ninguna derogacion explícita, solamente las entendemos corregidas.

La ley actual para el gobierno de las provincias, á semejanza de todas las leyes orgánicas de la administracion vigentes, propenden á separar de los cuerpos colectivos la gestion administrativa y á depositarla en manos de autoridades unipersonales, quedando aquellos únicamente con el carácter y atribuciones de auxiliares, y limitándose á proponer y aconsejar, pero sin resolver ó decidir, ni tomar parte activa en la administracion. Asi está declarado con respecto á las juntas municipales de beneficencia que se hallaban en igual caso que estos otros cuerpos (3).

Las comisiones de instruccion primaria no pueden corresponderse directamente con el gobierno, sino dirigirse á él por conducto del gefe político (4).

## CAPÍTULO VIII.

### De un Consejo especial de la administracion de partido.

546.—Especialidad de este cuerpo.
547.—El partido no es unidad administrativa.
548.—Juntas de Sanidad de partido.
549.—Juntas del interior.
550.—Juntas marítimas.

—

**546.**—La única corporacion consultiva que conocemos

(1) Real órden de 4 de marzo de 1844.
(2) Real órden de 26 de febrero de 1846.
(3) Real órden de 3 de abril de 1846.
(4) Real órden de 16 de mayo de 1844.

agregada á los partidos, son estas juntas de Sanidad que tal vez no sean necesarias habiendo unas superiores, las provinciales, y otras inferiores, las municipales.

**547.**—El partido no es unidad administrativa, sino el territorio de cierta jurisdiccion: la administracion creó los distritos como círculos intermedios, menores que la provincia y mayores que los Ayuntamientos, y estableció en ellos un gefe civil. Por este motivo no debiera haberse adoptado una division puramente judicial por base de un servicio puramente administrativo; y supuesto que al tiempo de expedir el gobierno el último real decreto organizando el ramo de Sanidad, ni habia aun aquellas secciones intermedias, ni eran conocidos los gefes civiles, desde la instalacion de dichas autoridades las juntas de Sanidad de partido debieron transformarse en juntas de distrito. Tal es la razon por qué las colocamos en este lugar.

**548.**—Las juntas de Sanidad de partido se distinguen, á semejanza de las provinciales, en marítimas y del interior (1).

**549.**—Estas se componen del alcalde, presidente, y de cuatro vocales nombrados por el gefe político, debiendo ser uno de ellos profesor de medicina y otro de farmacia. Los secretarios del Ayuntamiento lo son tambien de dichas juntas (2).

Donde hubiere gefe civil preside esta autoridad, no solo por su carácter de alcalde corregidor, sino como delegado del Rey por su cualidad de gefe político subalterno.

Sus atribuciones son equivalentes á las que corresponden á las Juntas provinciales de igual clase de su territorio, con la sola diferencia que sus vocales facultativos reunen el cargo de subdelegados en sus respectivas profesiones, con tal de tener residencia fija en la cabeza del mismo partido (3).

**550.**—Las Juntas marítimas de partido subsisten con la organizacion y atribuciones que tenian las de Sanidad en los

(1) Real órden de 17 de diciembre de 1847, reglas 1.ª y 2.ª
(2) Real decreto de 17 de marzo de 1847, art. 16.
(3) Real órden citada, regla 14.

puertos de mar; si bien el gefe político, oyendo á las Juntas provinciales, puede proponer al gobierno las reformas que en bien del servicio considere necesarias por razon de las circunstancias especiales de algunos puertos. Considerando que están encargadas tambien del servicio sanitario interior, además del médico de visita de naves, son vocales natos los actuales subdelegados de medicina y farmacia del partido (1).

# CAPÍTULO IX.

## De los consejos especiales de la administracion municipal.

551.—Cuerpos consultivos del alcalde.
552.—Su necesidad en asuntos de beneficencia.
553.—Juntas municipales de beneficencia.
554.—Su organizacion.
555.—Sus facultades.
556.—Participaron de la administracion.
557.—Hoy son los alcaldes únicos administradores.
558.—Juntas municipales de Sanidad.
559.—Su organizacion.
560.—Sus atribuciones.

**551.**—La administracion municipal, así como la provincial y superior, há menester algunas veces en su limitada esfera el auxilio de ciertas corporaciones especiales que la ilustren con sus conocimientos facultativos, lá apoyen con sus virtudes ó la guien con su experiencia.

**552.**—Acaso nunca es mas provechoso y eficáz este concurso, que cuando la administracion procura aliviar los sufrimientos y mitigar el dolor de nuestros semejantes, no solo por la dificultad de la empresa, sino tambien por la santidad del objeto. Entonces la virtud privada reune su celo ardiente á los esfuerzos del gobierno, comunícase á la beneficencia pública el fuego de la caridad, dejan los socorros de ser cálculo de la política ó deuda del estado, y aparece el amor del prójimo en lucha con la miseria, teniendo á la sociedad de su parte.

**553.**—La ley que ha reconocido la importancia de esta

(1) Ibid. regla 10.

asociacion entre la caridad pública y la privada, ha creado juntas municipales de beneficencia.

554.—Compónense del alcalde ó quien haga sus veces, presidente; de un cura párroco en los pueblos donde no hubiere mas de cuatro parroquias, y de dos donde pasaren de este número; de un regidor ó dos, en el caso de exceder de cuatro el número de los que componen su Ayuntamiento; del médico titular, y en su defecto de un facultativo domiciliado en el pueblo y de un voçal mas, si los vecinos del pueblo no llegasen á doscientos, y de dos en caso contrario, y del patrono de un establecimiento destinado á socorrer á hijos del pueblo, con tal que esté domiciliado en el mismo, y si hubiere varios de dos, cuyos vocales serán todos nombrados por el gefe político á propuesta del alcalde (1).

555.—Las Juntas municipales de beneficencia, además de sus atribuciones como cuerpos consultivos, organizan y fomentan los socorros domiciliarios y muy particularmente los en especie; determinan el número de juntas subalternas de socorros domiciliarios que ha de haber, y examinan las cuentas que estas les rinden mensualmente, expresando el número y cantidad de los auxilios recibidos ya en efectos, ya en dinero y su distribucion (2).

556.—El reglamento de beneficencia de 23 de enero de 1822 (3) revestía á estos cuerpos de facultades activas; pero con la legislacion actual de Ayuntamientos es ya insostenible aquel sistema. Ni la letra, ni el espíritu de las nuevas leyes orgánicas consienten que la gestion administrativa resida en otras manos que en la de autoridades unipersonales, separándola de toda corporacion y dejando á estas solamente una intervencion indirecta, á fuer de cuerpos consultivos de la autoridad.

557.—A los alcaldes, pues, pertenece dirigir casi exclusivamente todos los establecimientos municipales, como administradores únicos de los pueblos; á ellos tambien corres-

(1) Ley de 20 de junio de 1849, art. 8.
(2) Ibid. art. 13.
(3) Restablecido por real decreto de 6 de setiembre de 1836.

ponde ejecutar y hacer que se ejecuten las leyes, reglamentos y disposiciones del gobierno relativas á los mismos en calidad de únicos delegados de la administracion superior. Conforme á estos principios está declarado que el alcalde es gefe de los establecimientos municipales de beneficencia y las juntas su consejo (1). Si conservan todavía alguna parte de accion, es muy limitada, puramente auxiliar y de carácter excepcional.

**558.**—Las Juntas municipales de Sanidad existen en los pueblos litorales que por no ser capitales de provincia ni cabezas de partido, no pueden tenerlas provinciales ni de partido (2), y en los pueblos fronterizos en donde se hallaban establecidas al publicarse el real decreto citado, continuando con la organizacion y atribuciones que entonces tenian; mas los gefes políticos, de acuerdo con las Juntas provinciales, pueden proponer las variaciones que estimen oportunas, tanto en los pueblos fronterizos, como en los situados á orillas de rios navegables (3).

**559.**—Por consiguiente estas Juntas, como todas las de los puertos, se rigen en cuanto á su organizacion, por leyes muy anteriores á las últimas vigentes. El Ayuntamiento las nombra anualmente, y se componen del alcalde ó quien hiciere sus veces, del cura párroco mas antiguo, y de cierto número de facultativos, de regidores y vecinos proporcionado á la escala de la poblacion y á las necesidades del servicio (4).

**560.**—Enumerar sus extensas atribuciones equivaldria á exponer las leyes sobre policía sanitaria, materia que hallará mejor cabida en otro lugar de esta obra.

(1) Real órden de 3 de abril de 1846.
(2) Real decreto de 17 de marzo de 1847, art. 22.
(3) Real órden de 17 de diciembre de 1847, regla 11.
(4) Decreto de las córtes de 23 de junio de 1813.

# CAPÍTULO X.

## De algunos consejos excepcionales.

561.—Carácter peculiar de estos consejos de administracion.
562.—Antiguas Juntas provinciales de comercio, moneda y minas.
563.—Actuales Juntas de comercio.
564.—Su composicion.
565.—Sus atribuciones.
566.—Juntas de comercio de los puertos habilitados.
567.—Juntas inspectoras de los institutos.
568.—Sus facultades.
569.—Autoridades que las presiden.
570.—Junta general de agricultura.

—

**561.**—El estudio de la organizacion y atribuciones de las autoridades administrativas no fuera completo, si no hiciésemos mérito aquí de aquellos cuerpos consultivos cuya presencia se determina por las necesidades actuales de la administracion y que, por tanto, no existen en ciertas secciones de territorio, ni rodean á los agentes de cierto grado de una manera constante y uniforme. Expresion de un accidente, allí están donde el bien público lo reclama, y desaparecen en cesando la necesidad de su auxilio. Tales son las Juntas de comercio y las inspectoras de los institutos.

**562.**—Además de la Junta general de comercio, moneda y minas de que hemos hablado en otra parte, habíalas tambien provinciales que entendian en todo lo gubernativo, político y económico de los colegios y gremios de artes, y en cuanto tuviese relacion con el fomento de la industria y con la observancia de sus ordenanzas respectivas, bajo la direccion de aquella superior (1).

Establecido el código de comercio y creados los tribunales especiales de este ramo, las juntas fueron despojadas de sus facultades contenciosas, pero conservaron íntegras las gubernativas, se dictaron reglas de órden y se recomendó guardasen ambos cuerpos la mejor armonía (2).

(1) Real órden de 29 de abril de 1818.
(2) Reales órdenes de 23 de enero de 1831 y 29 de febrero de 1832.

**563.**—Las Juntas de comercio fueron reorganizadas en época muy reciente. El decreto de reorganizacion no solo conserva las veinte á la sazon existentes, sino que crea cuatro mas en otros tantos puertos habilitados de la Península, y añade que el gobierno las instalará en otro cualquier punto cuya importancia mercantil lo reclame, á instancia de los principales comerciantes, apoyada por el gefe político y con tal que aparezcan, por lo menos, cincuenta matriculados (1).

**564.**—Compónense las Juntas de once, nueve ó siete individuos en las plazas donde hubiere respectivamente un tribunal de comercio de primera, segunda ó tercera clase. Sus vocales son electivos por un número proporcional de comerciantes matriculados empezando por los mayores contribuyentes, y se renuevan cada dos años por mitad (2).

Son presidentes natos de las Juntas de comercio los gefes políticos en las capitales de provincia, en la cabeza de distrito los gefes civiles y los alcaldes en pueblos donde no reside otra autoridad superior; pero el vice-presidente y secretario son elegidos por las mismas Juntas entre sus vocales (3).

**565.**—Las atribuciones de las Juntas de comercio son puramente consultivas, pues sus facultades se reducen á evacuar los informes que el gobierno ó el gefe político les pidieren, y á proponer las medidas que juzguen oportunas á favor del comercio.

Unas veces deben ser consultadas por la administracion activa, y otras es arbitrario en esta oir, ó no, su dictámen.

Su concurso es obligatorio ó serán especialmente consultadas:

I. Sobre las alteraciones ó reformas que se proyecten en la legislacion mercantil.

II. Sobre la creacion de nuevas juntas y tribunales de comercio.

(1) Real decreto de 7 de octubre de 1847, arts. 1 y 2.
(2) Arts. 4 y 9.
(3) Arts. 10 y 11.

III. Sobre el establecimiento de bolsas, agentes de cambio y corredores.

IV. Sobre los aranceles ó tarifas de corretaje y de cualquier otro servicio mercantil sujeto, ó que conviniere sujetar á tarifa.

V. Sobre la creacion de bancos locales.

VI. Sobre los proyectos de obras públicas locales que tengan relacion con el comercio (1).

**566.**—Además de estas atribuciones generales, las establecidas en puertos habilitados tienen la especial de aconsejar lo conveniente respecto á la compra y conservacion de utensilios para socorro de los buques, limpia y reparacion de los puertos y gastos de vigías y faros. Las autoridades y agentes á quienes corresponda, están en la obligacion de proporcionarles todos los datos que necesiten, y permitir á sus comisionados se enteren del estado de los almacenes, progresion de las obras y demás que tenga relacion con el servicio marítimo, á fin de que puedan dar acerca de él, en beneficio del comercio, los informes convenientes (2).

El vice-presidente de estos cuerpos es director inmediato de las escuelas de comercio, y las juntas componen su consejo de disciplina (3).

**567.**—El plan de estudios vigente establece que en cada Instituto provincial de segunda enseñanza haya una Junta inspectora nombrada por el gobierno con el encargo de vigilar la parte económica y gubernativa de aquellos establecimientos. Compónense en las capitales de provincia de un individuo de la Diputacion provincial, otro del Ayuntamiento, y un eclesiástico ó un vecino de conocida instruccion y arraigo, bajo la presidencia inmediata de la persona que el gobierno designe. En los pueblos no capitales el individuo de la Diputacion provincial será reemplazado por otro del Ayuntamiento. Cuando el todo ó parte de las rentas de un Instituto consiste en fundaciones piadosas agregadas al establecimien-

(1) Art. 13.
(2) Art. 14.
(3) Art. 20.

to por convenios entre el gobierno y los patronos, uno de estos será vocal de la Junta en lugar del vecino del pueblo arriba dicho, siempre que no reuna la cualidad de director del Instituto. Todos estos cargos son honoríficos, gratuitos y voluntarios (1).

**568.**—Las facultades de las Juntas inspectoras son de dos clases, económicas y gubernativas. Estas últimas se refieren á ciertos actos de proteccion y vigilancia con respecto á los Institutos, á una verdadera accion tutelar, como velar ya sobre la enseñanza literaria, ya sobre el órden y disciplina de los alumnos, y ya en fin sobre la moralidad de los profesores, promover la prosperidad del establecimiento, y elevar al gobierno las consultas que con este objeto estimaren oportunas (2).

Sus facultades económicas son relativas al cumplimiento exacto de todas las obligaciones del establecimiento, á la administracion de sus bienes y rentas, á la propuesta de administradores y depositarios, á la celebracion de contratos de arriendo, subastas y demás actos civiles, al exámen y censura de cuentas y á los medios de procurar recursos, indagando las memorias, fundaciones y obras pías que conforme á la legislacion vigente pueden aplicársele, é impetrando el auxilio de la autoridad ó del gobierno para lograrlo, si fuere necesario. Cuando los Institutos poseen el derecho privativo de administrarse á sí mismos por convenio con el gobierno, las Juntas inspectoras carecen de toda atribucion económica y deben limitarse á sus facultades gubernativas (3).

Las Juntas inspectoras de los Institutos representan la intervencion de la provincia en la enseñanza secundaria; intervencion cuya justicia y conveniencia se fundan en la naturaleza de este asunto de interés local y en la idea de que con fondos provinciales principalmente se sostienen dichos establecimientos.

(1) Real órden de 24 de diciembre de 1847, art. 1.°
(2) Art. 6.
(3) Arts. 17 y 18.

**569.**—Los gefes políticos, los gefes civiles y los alcaldes son presidentes natos de las Juntas inspectoras, y en representacion de estas autoridades y como delegados suyos, los vice-presidentes ejercen aquel cargo (1).

**570.**—La Junta general de agricultura no es una rueda de la administracion, porque carece de existencia permanente que la constituya cuerpo en el estado: es una especie de comicio agrícola que celebra sus reuniones periódicas en época cierta, pero en dia indeterminado, para ilustrar al gobierno acerca de los puntos de ciencia ó legislacion que somete á su exámen (2).

(1) Real órden de 16 de enero de 1849.
(2) Real decreto de 26 de julio de 1849.

# LIBRO CUARTO.

## DE LA MATERIA ADMINISTRATIVA.

## TITULO I.

### DE LOS DEBERES DE LA ADMINISTRACION EN CUANTO Á LAS PERSONAS.

## CAPÍTULO I.

### Objetos del derecho administrativo.

571.—Administracion objetiva.
572.—Clasificacion del derecho civil.
573.—Aplicacion al derecho administrativo.
574.—Deberes y derechos de la administracion.

—

**571.**—Hasta aquí hemos tratado de la *administracion sugetiva*, esto es, considerada como poder ó instrumento de la accion social; ahora, nos corresponde estudiar la *administracion objetiva*, es decir, la materia de sus actos.

**572.**—Los jurisconsultos romanos enseñan que son tres los objetos del derecho, *personas*, *cosas* y *acciones*, cuya division prevalece aun en nuestros dias y es seguida en la docta Alemania por los partidarios de la escuela histórica, apartándose sin embargo mas ó menos de ella los que defienden el opuesto sistema filosófico.

De esta cuestion se deriva otra de muy alta importancia para Alemania é Inglaterra; la de codificacion, que entre nosotros carece de interés en cuanto á la práctica, porque nuestro derecho civil no es consuetudinario, sino que está codificado segun el principio clasificador de la jurisprudencia de Roma. Y siendo el derecho administrativo una rama colateral del derecho civil, y debiendo verse en el estudio del

uno el complemento del otro, el rigor lógico exige aplicar á la exposicion y enseñanza del primero igual método que se observa en el segundo, dando así á toda la jurisprudencia patria formas análogas y proclamando la unidad de sistema.

**573.**—Tres serán, por tanto, los objetos del derecho administrativo, á saber, *personas*, *cosas* y *juicios*. Examínense cuanto se quiera las leyes de la administracion, analícense sus actos, medítense sus providencias, siempre aparecerán influyendo en las personas ó en las cosas, aunque en último resultado terminará su accion en las primeras, porque *omne jus circa personas versatur*. Los juicios son fórmulas para aplicar el derecho, y de consiguiente medios de influir ya en las personas, ya en las cosas.

**574.**—Quien gobierna ejerce derechos y contrae obligaciones á las cuales son correlativas otras obligaciones y otros derechos por parte de los gobernados. En la administracion se personifica la sociedad, y esta no existe sino mediante el cambio recíproco de servicios entre el príncipe y los súbditos.

Deberes y derechos de la administracion relativamente á las personas; deberes y derechos de la administracion respecto á las cosas, y la jurisdiccion administrativa como fuerza reguladora de toda autoridad, serán el objeto de nuestros estudios sucesivos.

## CAPÍTULO II.

### De las personas y de sus relaciones generales con la administracion.

575.—Materia administrativa.
576.—Distincion entre personas y cosas.
577.—Clasificacion de los derechos y deberes administrativos con respecto á las personas.
578.—Primer deber general, la conservacion de los individuos.
579.—Método que exige el desarrollo de este principio.

**575.**—El hombre y el mundo exterior en sus relaciones de interés público componen la materia administrativa, y

dentro de este inmenso círculo se ejercita la actividad del gobierno.

**576.**—Generalmente es clara la desemejanza entre estos dos objetos del derecho administrativo; mas sucede algunas veces ligarse con nudos tan estrechos las cosas á las personas, que ofrece dificultad clasificar ciertos actos de la administracion de órden misto. El lenguaje económico y aun el vulgar reconocen la fortaleza de semejantes vínculos, cuando llaman á los artículos de primera necesidad en la vida *subsistencias*, y con mas exactitud todavía *medios de existencia*.

Para obviar estos inconvenientes de método deberemos trazar una línea divisoria bien marcada y profunda entre los dos campos, asentando la regla que corresponden á la primera clase aquellos actos en los cuales aparecen las personas como objeto inmediato y directo del poder administrativo; y al segundo aquellos otros en que los hombres están interesados á consecuencia de sus relaciones íntimas con las cosas, ó por su cualidad de poseedores ó propietarios.

**577.**—Hay deberes y derechos administrativos generales ó comunes á todos los individuos de la sociedad política, cualquiera que sea su condicion, y otros hay particulares ó análogos al estado de las personas. Los primeros son absolutos; los segundos relativos. Unos y otros se refieren á la *conservacion* ó á la *perfeccion* de las personas, porque siendo el fin de toda asociacion política el desarrollo del individuo en la sociedad, todos los actos administrativos con respecto al hombre deben proponerse alguno de dichos objetos.

**578.**—El primer deber general de la administracion hácia las personas es velar por su conservacion ó proteger la vida de los administrados, alejando los peligros que pueden amenazarla ó destruirla, así como es un derecho de los administrados exigir de la administracion actos protectores de su existencia.

**579.**—Tres causas comprometen la vida del hombre en la sociedad á las cuales puede la administracion poner remedio total ó parcial, á saber: la escasez de mantenimientos, la insalubridad pública y la falta de órden interior: tres serán,

por tanto, los tratados que naturalmente se ofrecen los primeros á nuestro exámen, á saber, la policía de subsistencias, la policía sanitaria y la policía de seguridad.

Mas como antes de procurar la conservacion de las personas, conviene asegurarse de su existencia ó comprobarla de una manera oficial, abriendo registros en donde conste de una manera auténtica y solemne que el hombre vive para la sociedad y pertenece á cierta categoría, si ha de gozar de los fueros inherentes á su estado ó condicion, consideramos como necesaria introduccion á estas materias ó como doctrina preliminar la exposicion de nuestro derecho administrativo en punto á registro civil.

## SECCION PRIMERA.

**Deberes de la administracion comunes á todas las personas.**

# CAPÍTULO III.

## Del registro civil.

580.—Importancia de la poblacion.
581.—Necesidad de los censos.
582.—Los actos civiles se confundieron con los actos religiosos.
583.—La administracion revindicó sus derechos.
584.—Registro civil á principios del siglo.
585.—Reformas.
586.—Sistema vigente.
587.—Medidas coactivas.
588.—Diferencias entre el registro eclesiástico y el civil.

—

**580.**—«La ciudad, decia Augusto á los romanos, no la componen las casas, ni los pórticos, ni las plazas; son los hombres quienes constituyen la ciudad.» La poblacion tiene la mayor importancia á los ojos del gobierno, porque no hay derechos ni deberes administrativos sin título de ciudadano, como no hay vínculos de sociedad donde no existen una vida comun é intereses recíprocos. La administracion cuenta los miembros del estado y los ordena por clases, porque cada individuo que nace le impone obligaciones nuevas, cada uno que muere desata con los lazos de la vida los de la sociedad, y siempre que el hombre cambia de condicion entra

en distinta esfera y sus relaciones con el poder se modifican y transforman.

**581.**—Otras graves consideraciones obligan á la autoridad á seguir el movimiento de la poblacion, á formar un censo de los habitantes y á clasificar las personas por sexos, por edades y por razon de su estado político y civil. En primer lugar, así como para imponer una contribucion es preciso empezar formando la estadística de la riqueza y conociendo la materia contribuyente, así tambien para cumplir la administracion con sus deberes con respecto á las personas ó repartir equitativamente las cargas y los beneficios entre ellas, debe comenzar averiguando el número y la categoría, ó la cantidad y la calidad de la poblacion.

En segundo lugar, el incremento ó decremento de la poblacion es un barómetro seguro de la prosperidad pública, porque si no siempre el aumento de habitantes supone un progreso proporcional en la felicidad de los pueblos, por lo menos es una verdad eterna que sin medios de existencia, sin cierto grado de abundancia de artículos necesarios á la vida, la poblacion, en vez de crecer, menguaria, ya porque la ley de los nacimientos caminaría con suma lentitud disminuyendo el número de matrimonios, y ya porque el exceso de la miseria precipitaría en la tumba á millares de hombres gastados antes de tiempo por crueles privaciones y víctimas de una precoz ancianidad, ó porque las débiles generaciones que viniesen al mundo, apenas nacidas, caerian lastimosamente segadas en flor y pasarían en breves instantes desde la cuna al sepulcro.

**582.**—Cuando los derechos del sacerdocio y del imperio no estaban bien deslindados, todos los actos civiles se consideraban como actos religiosos que el párroco registraba en sus libros á los cuales debia acudir la administracion para comprobar la edad ó el estado de las personas. El nacimiento no constaba sino por el bautismo, ni el matrimonio sino por la bendicion nupcial, ni el óbito sino por la sepultura eclesiástica. En suma, el ciudadano y el cristiano eran una cosa misma, el estado civil y el religioso se confundian, el sacerdote y

el magistrado constituian una sola autoridad. Tan encarnado estaba en las costumbres este principio de confusion, que el solo intento de separar lo sagrado de lo profano esclareciendo y deslindando los derechos de la sociedad y de la Iglesia, hubiérase calificado de impiedad; y sin embargo, el hombre tiene dos patrias, la religion y el estado, y ambas le reciben en las puertas de la vida, y le acompañan hasta pisar los umbrales de la muerte.

**583.**—Ni la dignidad de la administracion, ni el bien público podian consentir que el clero fuese por mas tiempo exclusivo depositario de las noticias comprobantes del movimiento de la poblacion y del estado de las personas. La ignorancia unas veces, el descuido otras y la falta de una responsabilidad efectiva para con el gobierno siempre, eran las causas mas frecuentes de la poca exactitud con que solían llevarse los libros parroquiales, de cuyas faltas y abusos resultaba que la administracion estuviese á merced del clero en tan vital asunto, que la paz de las familias peligrase y los derechos personales se hallasen comprometidos.

**584.**—Ya en una época lejana se reconoció esta necesidad y se procuró remediarla dictando varias providencias las cuales, aunque con las variaciones oportunas para facilitar su ejecucion y ponerlas en armonía con las instituciones modernas, hállanse todavía vigentes (1). Posteriormente se encargó á los alcaldes que anotasen en diferentes libros los nacidos, casados y muertos y tambien los expósitos de sus respectivos territorios, custodiándose estos registros en el archivo del Ayuntamiento y remitiendo al gefe político de la provincia cada tres meses un extracto de su resultado confrontado con los libros parroquiales (2).

**585.**—Restablecida la ley de 3 de febrero, continuaron las corporaciones municipales con el deber de llevar el registro civil, para cuyo exacto cumplimiento se ha manda-

(1) Real órden de 8 de mayo de 1801.
(2) Real decreto de 23 de julio de 1835 para el arreglo provisional de los Ayuntamientos, art. 36, y real órden de 19 de enero de 1836.

do que todas las personas cabezas de casa, cualquiera que fuese su clase, condicion, fuero ó jurisdiccion diesen parte al Ayuntamiento, bajo la multa que los alcaldes establecieren, de los nacidos, casados y muertos que ocurrieren en sus respectivas familias con las mismas circunstancias que se exigen para los libros parroquiales, debiéndolo verificar en el término de tres dias los que habitaren en los pueblos donde residiese la autoridad municipal, y dentro de ocho los que vivieren en aldeas ó caseríos distantes de aquellos. La misma obligacion se impuso á los conventos, casas de venerables, hospitales y demás establecimientos de beneficencia, colegios ó casas de educacion (1).

**586.**—Por último, el sistema vigente en 1801 fué restablecido y modificado por la moderna instruccion sobre registro civil (2). Mándase en ella que los arzobispos, obispos, vicario general castrense y todos los que ejercen una jurisdiccion superior eclesiástica, comuniquen las órdenes competentes á los superiores de los conventos no suprimidos, así como los gefes políticos á los directores, rectores ó administradores de hospicios, hospitales, casas de expósitos y demás establecimientos de beneficencia, para que en los formularios de sus respectivos libros se expresen las circunstancias que determina, así en las partidas de bautismo, como en las de casamiento y defuncion.

Los párrocos y superiores de las casas de beneficencia deben pasar á los respectivos Ayuntamientos estados numéricos por trimestres de los nacidos, casados y muertos en sus feligresías ó establecimientos; y los alcaldes cuidan bajo su responsabilidad de exigir esta puntual remision y de examinar los estados, con facultad de ventilar las dudas que ocurrieren, comisionando al intento á un concejal; y si por parte de los párrocos ó superiores se faltase á dicha puntualidad, los alcaldes les recordarán de oficio su deber, antes de dar parte al gefe político.

El alcalde compendia los estados de los trimestres en un

(1) Real órden de 10 de diciembre de 1836.
(2) Circular de 1.° de diciembre de 1837.

resúmen con arreglo á los modelos aprobados, y lo remite precisamente en el mes siguiente al recibo de los datos al gefe político, y este forma el de la provincia y lo eleva al ministerio de la Gobernacion dentro de otro igual plazo. Así se concentran en manos del gobierno todos los resúmenes parciales con cuyo conjunto puede ir formando un censo general de poblacion.

La Regencia provisional del reino inculcó la observancia de la instruccion citada, y dictó algunas providencias relativas á establecer la uniformidad y corregir la inexactitud de los estados trimestrales, pero sin modificar aquella legislacion (1).

**587.**—Posteriormente se mandó que los Ayuntamientos de las capitales, de las cabezas de partido y de todos los pueblos cuyo vecindario excediese de quinientos vecinos, abriesen en sus respectivas secretarías un registro civil de nacidos, casados y muertos dentro de su término jurisdiccional, tomando por modelo el de Madrid. A fin de lograr la mayor exactitud en las noticias dispuso el gobierno que los párrocos no pudiesen bautizar ni sepultar á nadie, sin que se les presentase papeleta del encargado de llevar el registro civil en que constase estar sentada en él la partida de nacimiento ó defuncion, y con respecto á matrimonios, se imponía á los párrocos la obligacion de dar parte circunstanciado de los que celebrasen cada dia dentro de las veinticuatro horas siguientes (2). Mas considerando S. M. los graves inconvenientes anejos á la ejecucion de estas disposiciones, fueron derogadas conmutando este medio excesivamente severo y poco piadoso de averiguacion, en el deber impuesto á los párrocos de remitir un estado mensual de los nacidos, casados y muertos en cada feligresía durante dicho período (3); pero rige el decreto citado en cuanto á los pormenores de ejecucion y á la responsabilidad de los alcaldes por faltas de puntualidad y exactitud.

(1) Orden de la Regencia de 21 de noviembre de 1840.
(2) Decreto de la Regencia de 24 de enero de 1841.
(3) Real órden de 24 de mayo de 1845.

**588.**—Hay, pues, dos registros, el eclesiástico y el civil: en el primero ejerce el gobierno una intervencion indirecta, vigilando la manera de llevar los libros parroquiales y dictando reglas uniformes á que se sujeten, porque la puntualidad y la exactitud de las partidas interesan, no solo á la tranquilidad de las conciencias, sino tambien al estado de las familias. El segundo no es negocio de órden misto; es puramente civil y por lo mismo de la exclusiva competencia de las autoridades administrativas.

## CAPÍTULO IV.

### De las subsistencias públicas.

589.—Subsistencias.
590.—Policía de abastos.
591.—Medios de proporcionar subsistencias.
592.—Sistema de estimular el interés privado.
593.—Disminucion ó supresion de los derechos de consumo.
594.—Prima á los especuladores.
595.—Sistema de intervencion directa del gobierno.
596.—Trabajo á las clases menesterosas.
597.—Prohibicion de exportar.
598.—Permiso de importar.
599.—Acopios.
600.—Orígen de los pósitos.
601.—Su decadencia.
602.—Su administracion.
603.—Puntos que comprende.
604.—Existencias.
605.—Socorros.
606.—Reintegro.
607.—Contabilidad.
608.—Medios extraordinarios de abastecer á los pueblos.

—

**589.**—No son los particulares quienes deben vivir á cuenta del estado, sino el estado quien debe subsistir á expensas de los particulares, porque no hay otra fortuna pública que la suma ó agregado de las fortunas privadas, ni otro fondo de consumos que la riqueza individual. Mas al hablar de esta materia, establecemos una gran diferencia entre el estado normal de las naciones y un momento de crisis pasajera: entre la actividad del trabajo libre y los esfuerzos del gobierno por colmar el vacío accidental de los mantenimientos; y en suma, no entendemos lo mismo por *abundancia* que por *subsistencias*.

Por subsistencias significamos aquí lo extrictamente necesario para alimentar á un pueblo ó nacion en una época dada, y no queremos decir la copia y seguridad de las sub-

sistencias mismas, pues eso ya seria abundancia. Subsistencias son los antiguos *abastos*, y su policía las medidas que la administracion dicta encaminadas á evitar la escaséz y la carestía momentáneas de los objetos de uso mas frecuente en la vida. No se trata de aquella accion indirecta que el gobierno ejerce para promover la constante abundancia, removiendo los obstáculos que paralizan el desarrollo del interés individual, y protegiendo y escitando la libertad de industria y de comercio; sino de otra intervencion directa que la sociedad reclama en épocas azarosas, cuando la aquejan ó se temen los males de una crisis económica ó el azote de las calamidades públicas.

**590.**—En otro tiempo la policía de los abastos era de alta importancia; la legislacion minuciosa el primer deber de los magistrados procurar no faltase la provision de los artículos que todo pueblo necesita para su sustento. Fiábase muy poco del interés individual, y asi la administracion vejaba y oprimia interviniendo á cada paso, ya con prohibiciones y permisos, ya con tasas y posturas. Hoy la administracion abandona el campo al interés particular, y los pueblos se hallan mejor servidos; pero sin embargo, ocurren acaso tales circunstancias que reclaman la accion extraordinaria del gobierno ó su influjo mas ó menos inmediato y decisivo en punto á subsistencias.

**591.** — Dos sistemas puede emplear la administracion para velar sobre la provision de los pueblos dentro de los límites de la policía de subsistencias: primero escitar aun mas el interés privado, alzando las trabas que la legislacion económica ó fiscal pusiere todavía á la libre circulacion de los artículos de primera necesidad; y segundo suplir momentáneamente con su poder la flojedad ó la inercia de los esfuerzos individuales, mientras no desaparezcan las causas accidentales de la perturbacion de los mercados, y la actividad libre no recobre su curso sosegado y tranquilo.

Mas medios hay todavía de mitigar los rigores de la escaséz y de la carestía de las subsistencias; pero tienen ya otro sello y otro carácter: son socorros públicos y actos de bene-





ficencia en favor de algunos individuos ó clases, y que importa no confundir con las medidas de policía encaminadas á procurar la provision general de alimentos.

**592.**—Para avivar el estímulo de las ganancias y descargar el gobierno su tarea en el celo inquieto del interés individual, conviene recurrir á alguna de estas providencias:

**593.**— I. Abajar ó suprimir enteramente los derechos de introduccion ó de consumo impuestos á los artículos de primera necesidad.—Si son protectores ¿qué proteccion por verdadera y eficaz que fuere, debe mostrarse inflexible para con los padecimientos y angustias de un pueblo escaso de subsistencias? Si equivalen á contribuciones ¿hay por ventura gravámen mas injusto é irritante que el que pesa sobre las clases menesterosas, y crece en proporcion que la miseria pública va en aumento?

Cuando el mal consistiere en la carestía, promuévase la baratura; si radica en la escaséz, foméntese la abundancia, y para esto redúzcanse los gastos de produccion y otórguese una latitud indefinida al comercio. En desapareciendo la crísis puede la administracion, si lo considera necesario ó conveniente, coartar esta libertad mercantil tan absoluta y encerrarle dentro de sus límites antiguos; pero mientras la cuestion *propter vitam* aparezca en pié, no hay motivo bastante poderoso para no suspender ó relajar la legislacion económica ó fiscal establecida.

Esta doctrina fué aplicada en una disposicion reciente en la cual el gobierno ha declarado exentos de todo derecho real, provincial ó municipal, y de todo arbitrio ó impuesto de cualquiera clase ó denominacion los granos y semillas alimenticias (1), á fin de evitar la carestía de subsistencias que por entonces empezaba á notarse; y en otra posterior que manda vuelvan á exigirse en todo el reino los derechos reales y demás impuestos y arbitrios que gravitaban sobre dichos artículos (2), en atencion á haber desaparecido las causas de aquellas providencias extraordinarias.

(1) Real órden de 14 de marzo de 1847.
(2) Real órden de 23 de julio de 1847.

**594.**— II. Ofrecer una prima á los especuladores.—Estas recompensas ó gratificaciones pueden servir á veces para atraer las subsistencias á un punto dado, aumentando el incentivo de las ganancias. Son medios artificiales de procurar el abastecimiento de un pueblo ó nacion, de utilidad relativa y de transitoria aplicacion; pero jamás deben erigirse en sistema porque son muy costosos, están sujetos á fraude, empeñan á los capitales y al trabajo en una senda peligrosa separándolos de su direccion natural, y porque por sí solos son ineficaces ó insuficientes. No recordamos ninguna disposicion administrativa de este género, aunque sí que fué indicada por el gobierno á los gefes políticos, como remedio de la carestía en la época á que se refieren las órdenes anteriores (1).

**595.**—Cuando el gobierno se propone influir de una manera mas directa en el abastecimiento de los pueblos, puede ejercer este influjo de los modos siguientes:

**596.**— I. Facilitando trabajo á las clases menesterosas.—Este no es seguramente un medio de aumentar en el instante las subsistencias, aunque sí de facilitar su adquisicion al gran número de personas que viven de su jornal. Donde hay empleo útil para los brazos, hay tambien dinero, y donde la moneda circulante abunda, no escasean los artículos de primera necesidad, porque el comercio libre los lleva hácia donde mas compradores se presentan y mejor se pagan.

Cuando la ocupacion es productiva, como lo son todas las obras públicas, entonces hace el gobierno un doble beneficio por las mejoras materiales que proporciona á los pueblos, y por la solicitud paternal con que mira á la clase obrera.

Algunas veces es tambien una necesidad política ofrecer trabajos útiles y productivos á los brazos involuntariamente ociosos, y así lo ha comprendido el gobierno en varias ocasiones (2).

**597.**— II. Prohibir la exportacion de los artículos de pri-

(1) Real órden de 1.º de mayo de 1847.
(2) Reales órdenes de 9 de junio de 1847, 12 de abril de 1848, y otras.

mera necesidad.—Si la prohibicion es rigorosa, su efecto será estancar las subsistencias en los mercados nacionales y detener el alza de sus precios. Esta providencia no debe dictarse sino bajo las condiciones siguientes:

I. Que la escaséz sea verdadera y no imaginaria, lo cual nó siempre es fácil distinguir, porque el terror pánico del hambre en todos tiempos ha impresionado vivamente á los pueblos; y por eso mismo, antes de cerrar las puertas á los artículos de primera necesidad, conviene reunir datos y noticias acerca de sus existencias en toda la nacion, de las cantidades que se extraen y del estado general de los pueblos vecinos en punto á mantenimientos (1).

II. Que la escaséz sea general ó casi general en los mercados extranjeros mas inmediatos, y el desnivel de los precios interiores y exteriores tanto, que deba abrigarse el prudente recelo de que el movimiento espontáneo del comercio precipitará la exportacion, y disminuirá las reservas hasta el punto de no bastar las existencias ciertas ó probables para el propio consumo.

III. Que no existan causas artificiales de escaséz ó carestía, como trabas al comercio, dificultad de transportes, impuestos onerosos, reprobados monopolios y otras semejantes.

IV. Que el gobierno haya tentado antes otros medios mas suaves de abastecer á los pueblos, considerando que la prohibicion de exportar es un recurso extremo y un remedio peligroso, pues si bien empleado aliviará el dolor de la escaséz y de la carestía de las subsistencias, aplicado sin discreccion agravará el mal, porque impidiendo la salida de los productos existentes, pudiera llegarse hasta secar la fuente misma de la produccion.

«Antes de dictar tan extremadas resoluciones (dice el gobierno), el gefe de una provincia encargado de la policía de las subsistencias, debe adoptar en caso de penuria otras medidas que, sin estar fundadas en prohibiciones y restriccio-

(1) Real órden circular de 11 de febrero de 1847.

nes que aniquilan el comercio, socorren la necesidad local y transitoria producida por la carestía de granos; ya ilustrando á sus administrados sobre la necesidad de comprar mas caro el pan en los años de escaséz, so pena de aumentar y hacer mayores y permanentes las escaseces y miserias para lo futuro, si por abaratarlo se dictan providencias que agoten las fuentes productivas, entre las cuales es una de las principales el tráfico interior; ya procurando trabajo á las clases menesterosas; ya promoviendo obras públicas; ya escitando el celo de los pudientes por medio de suscripciones hácia el socorro de sus convecinos; ya vigilando los mercados para evitar el monopolio que tenga por mira hacer subir el precio de los objetos de primera necesidad; ya destruyendo toda gabela ó imposicion que los encarezca; ya presentando en el mercado trigos procedentes de los pósitos á mas bajo precio que el ordinario para establecer una saludable concurrencia; ya destinando cantidades en metálico para que los panaderos puedan ejercer su industria á mas bajo precio» (1). Tal es nuestra jurisprudencia administrativa en este punto.

v. Y por último, que disipados los temores de escaséz y carestía, vuelva el tráfico de las subsistencias á su estado normal, y se restituya á la agricultura y al comercio toda la libertad de accion que de justicia se les debe y de la cual, solo en circunstancias extraordinarias, pueden ser privados (2).

**598.**— III. Permitir la importacion de los objetos de general consumo, si estuviere ordinariamente prohibida.—Solo el comercio exterior puede llenar los huecos de la produccion interior. Estos permisos suelen ser temporales y los otorga la administracion ora por un plazo cierto, ora durante un término indefinido, porque siendo la relajacion de las leyes económicas establecidas, tanto debe durar su suspension, cuanto las circunstancias que la motivan.

Tambien hizo el gobierno uso de esta facultad en la épo-

(1) Real órden circular de 1.° de mayo de 1847.
(2) Real órden de 23 de julio de 1847.

ca de penuria á que hemos aludido; pero fue solamente una medida de parcial aplicacion á las provincias donde mas amenazaban la escaséz ó la carestía de las subsistencias (1), y un régimen verdaderamente transitorio y escepcional (2).

**599.**— IV. Formar acopios de artículos de primera necesidad por cuenta de la administracion.—Este sistema es antiquísimo en España en donde conocemos los establecimientos destinados á dicho servicio público con el nombre de pósitos. Verdad que el objeto de los pósitos no es solamente remediar la falta de subsistencias, pues además prestan grano á los labradores para la siembra; pero nosotros hablaremos aquí de ellos, porque no tanto es una institucion semejante á un banco agrícola, cuanto un simple repuesto ó fondo de reserva consistente en especies alimenticias, el cual se forma en épocas de abundancia y baratura para combatir las eventuales escaseces y carestías. Tampoco deben ser considerados como remedios accidentales ó medidas de circunstancias, sino como instituciones permanentes hijas de un sentimiento de prevision.

**600.**—Es incierto el orígen de los pósitos: la primera ley que á ellos se refiere es del tiempo de Felipe II. Debieron su principio á convenios entre los vecinos de los pueblos los mas, y algunos á fundaciones piadosas, por ejemplo, los de Toledo, Alcalá y otros que ha creado á sus expensas el cardenal Jimenez de Cisneros. La necesidad de combatir la penuria que antes experimentaban los pueblos con frecuencia, ya porque las cosechas de nuestro suelo no alcanzasen para el consumo interior, ya porque la indiscreta policía de los abastos públicos, en vez de procurar la abundancia, atrajese la escaséz, sugirió este buen pensamiento que fué generalmente imitado en todo el reino. Síguese de aquí, que conforme la agricultura fuere prosperando, y á medida que las verdades económicas vayan ejerciendo mas poderoso influjo en la administracion, la utilidad de los pósitos, como graneros públicos ó reservas de provisiones, irá en progresiva decadencia,

(1) Real órden de 3 de mayo de 1847.
(2) Real órden de 23 de julio de 1847.

y al fin acabará por perder enteramente este carácter, y se hará cada vez mas urgente reorganizarlos ó sustituirlos con unos verdaderos bancos agrícolas, segun ya se ha intentado, aunque en vano hasta ahora.

**601.**—A fines del siglo pasado y entrado ya el presente, no bastando el producto de las rentas para cubrir las cargas ordinarias y extraordinarias del erario, aceptó el gobierno las ofertas que varias justicias y juntas de pósitos le hicieron de sus fondos, y mandó exigir el veinte por ciento en granos y dinero (1); y poco despues se les exigió la tercera parte aunque en calidad de préstamo, para atender á las provisiones del ejército y de la armada (2).

Con estas exacciones ruinosas y con los abusos que en la administracion de los pósitos se introdujeron á la sombra de las guerras civiles y extranjeras que se han sucedido, llegaron aquellos montes de socorro á su mayor grado de postracion y abatimiento.

**602.**—El gobierno de los pósitos estuvo al principio al cuidado de juntas especiales nombradas por los interesados mismos ó por los Ayuntamientos; pero reconociendo la administracion la necesidad de ejercer su derecho de suprema inspeccion y vigilancia, encargó al Consejo de Castilla la direccion superior de este ramo en 1608. Una corporacion tan numerosa y revestida con tan latas facultades, era muy poco á propósito para administrar: la experiencia acreditó su descuido ó su incapacidad, y pasaron dichos establecimientos al ministerio de Gracia y Justicia en 1751. Una contaduría especial entendia en todo lo gubernativo, y una subdelegacion conocía de lo judicial que en los pueblos estaba encomendado á los corregidores ó alcaldes mayores.

Volvieron los pósitos al Consejo de Castilla; las córtes de Cádiz confiaron su administracion á las autoridades provinciales; en 1814 tornaron á su antiguo estado; en 1818 creóse una superintendencia general de pósitos agregada al ministerio de Gracia y Justicia; fué suprimida en 1820 resta-

(1) Real decreto de 17 de marzo de 1799.
(2) Real decreto de 8 de marzo de 1801.

bleciéndose el régimen administrativo de 1812; reapareció la autoridad del superintendente en 1823, y en 1833 se agregó definitivamente el ramo de pósitos al nuevo ministerio del Fomento, y hoy subsiste en el de Gobernacion.

Esto en cuanto á la administracion superior: la inmediata corresponde á la autoridad local, si los pósitos son reales, porque segun la ley, pertenece á los Ayuntamientos *acordar* sobre la reparticion de los granos de pósitos, y la administracion y fomento de dichos establecimientos (1).

Los alcaldes ejercen una accion directa y tienen una inmediata intervencion en la administracion de los pósitos:

1. Como ejecutores de todos los acuerdos y deliberaciones de los Ayuntamientos.

2. Como encargados de dirigir todos los establecimientos municipales sostenidos con los fondos del comun.

3. Como encargados tambien de velar sobre el buen desempeño de los administradores y empleados en la recaudacion é intervencion de los fondos comunes.

Por manera que en los Ayuntamientos reside la potestad reglamentaria en materia de pósitos, y á los alcaldes competen las atribuciones activas.

Los gefes políticos participaban tambien con el carácter de autoridades superiores del gobierno de los pósitos, por cuanto entra en el número de sus facultades vigilar é inspeccionar todos los ramos de la administracion comprendidos en el territorio de su mando, y los establecimientos que de ellos dependen (2); pero es de advertir que deben oir préviamente á las Juntas provinciales de Agricultura, pues son su consejo obligado en esta materia (3).

Si los pósitos fueren píos ó de fundacion particular, administran sus legítimos patronos, limitándose la intervencion del gobierno á ejercer un simple derecho de protectorado ó tutela, encaminado á que la voluntad del fundador sea cumplida, pues tal es la jurisprudencia comun á todas las

(1) Ley de 8 de enero de 1845, art. 80, § 5.
(2) Ley de 2 de abril de 1845, art. 4, §. 7.
(3) Real decreto de 7 de abril de 1848, art. 10, § 1.

fundaciones ó establecimientos que, si bien son de orígen privado, satisfacen intereses colectivos.

Los negocios contenciosos del ramo de pósitos están sujetos á la jurisdiccion ordinaria (1).

**603.**—En la administracion de los pósitos deben considerarse cuatro puntos principales, á saber: 1.° la custodia de los granos y caudales; 2.° el método de distribuir los socorros; 3.° el reintegro de los anticipos, y 4.° la contabilidad.

**604.**— I. De las existencias en metálico ó especies pertenecientes á los pósitos, así como de todo cuanto se recaude, debe hacerse cargo un depositario nombrado por el Ayuntamiento. Unas y otras deben estar cerradas en parage seguro y bajo tres llaves distintas que tienen el alcalde, el regidor individuo de la junta y el mismo depositario. Hay dos libros de asiento para la entrada y salida de caudales, y otros dos para llevar la cuenta y razon de los granos: estos últimos se depositan en otra arca de tres llaves que habrá en el granero con tal destino. Los libros deben formarse con papel del sello cuarto, excepto la primera y última hoja que serán del primero. No se permite extraer cantidad alguna, ni en dinero, ni en especies, que no fuere intervenida por todas estas tres personas ó por otras de su confianza que lo hagan á cuenta y riesgo de los principales responsables. Tampoco es lícito invertir los caudales ni los granos en otros fines que los de su instituto y destino, bajo la responsabilidad de los que acordaren y ejecutaren lo contrario, y de ser castigados con la pena correspondiente á su malicia (2).

**605.**— II. El repartimiento de los granos pertenecientes á los pósitos tiene dos objetos, suministrar á los labradores pobres las semillas de la próxima cosecha y procurarles subsistencias durante los meses mayores (3).

En el primer caso, cuando llega la época de la sementera, el alcalde á nombre del Ayuntamiento llama por edictos

(1) Real órden de 2 de marzo de 1834.
(2) Ley 4, tít. XX, lib. VII, Nov. Recop.
(3) Abril, mayo, junio y julio.

á todos los jornaleros y labradores pobres para que le dirijan sus solicitudes, expresando las tierras que labran, el grano que poseen, las faltas que notan y todas cuantas circunstancias fueren conducentes á ilustrarle acerca de sus necesidades. La corporacion municipal debe acordar en vista de los memoriales y con presencia de informes, la manera de verificar el repartimiento.

Si hubiere agravios, tiene el vecino que se considera perjudicado, facultad para reclamar ante la misma corporacion, de cuya resolucion definitiva puede todavía elevar queja á la Diputacion provincial (1); atribucion que no creemos derogada por la ley orgánica de estos cuerpos, sino por el contrario confirmada en la cláusula que les otorga el derecho de deliberar en todos los asuntos acerca de los cuales las leyes lè *conceden* ó concedieren dicha facultad (2). En este primer repartimiento no deben los Ayuntamientos expender arriba de la tercera parte de los granos existentes en el pósito; pero sí podrán, como árbitros y jueces exclusivos, disponer nuevos repartos, si la necesidad asi lo reclama.

En el segundo caso, cuando el objeto es facilitar subsistencias á los menesterosos, hácese la distribucion segun el mismo método que èn el anterior. Si hubiere grano sobrante del primer repartimiento, puede el pósito reducirlo á pan por su cuenta, ó dárselo fiado á los panaderos que lo soliciten y mas ofrezcan, con tal que el plazo para pagarlo no exceda de ocho dias. Si no hubiese necesidades públicas, aunque sí se experimentase carestía, debe vender sus existencias para renovarlas, y para aumentar la provision de los mercados y promover la baratura; mas no lo hará, si los precios estuvieren bajos, porque entonces sufriría pérdida ó quebranto el establecimiento (3). Si no tuviese granos existentes, y sí caudales, el Ayuntamiento se halla autorizado para disponer la compra de aquellos, encargando dicha comision á personas de su confianza que podrán desempe-

(1) Ley de 3 de febrero de 1823, art. 92.
(2) Ley de 8 de enero, art. 56, §. 7.
(3) Real órden de 14 de noviembre de 1836.

ñarla en el pueblo mismo ó en los inmediatos, segun crea mas conveniente á los intereses generales y á los particulares del pósito. La ley de la Novísima Recopilacion citada que contiene casi todas estas disposiciones reglamentarias, encarga por último que los Ayuntamientos procedan como diligentes padres de familia, y procuren que la administracion ceda en mayor bien de los pueblos.

**606.**— III. El reintegro de los granos ó caudales adelantados ha merecido una especial atencion al legislador; y si alguna vez parece excesivamente cánto y hasta rigoroso, obsérvese que no de otro modo sería posible impedir la pronta ruina de los pósitos.

No se entrega partida alguna de granos ó dinero, sin preceder el otorgamiento de una obligacion hipotecaria de reintegro corroborada con fianzas. Llegada la próxima cosecha, que suele ser la época en que espira el plazo de todos los préstamos del año anterior, deben los deudores reintegrar al pósito devolviéndole las cantidades recibidas, con mas las creces que se llaman *pupilares* consistentes en medio celemin por fanega, si fueren especies, y si metálico el tres por ciento (1). Queda á eleccion del deudor verificar el reintegro en granos ó en dinero; y si prefiriese lo primero, han de ser trasladados al pósito desde la era antes de entrojarlos (2).

La recaudacion está al cuidado de los Ayuntamientos cuyos individuos son responsables de las partidas fallidas por su tolerancia ó negligencia; pero pueden las Diputaciones provinciales conceder moratorias á los pueblos ó á particulares que las soliciten con conocimiento de causa justa fundada en esterilidad, en apedreos por nubes, destruccion por langosta y otras semejantes (3).

Tales eran los privilegios de los pósitos á fin de mantener la integridad de sus fondos, que los créditos incobrables se satisfacian por medio de arbitrios ó repartimientos veci-

(1) Real cédula de 15 de julio de 1815.
(2) Circular de 18 de junio de 1819.
(3) Decreto de las córtes de 14 de setiembre de 1837.

nales; pero han cesado ya las formas de reintegro que antes se verificaban segun las reglas de encabezamiento, de utensilios ó de otra manera directa (1); asi como la exaccion de cualesquiera arbitrios é impuestos establecidos para la restauracion de los fondos de pósitos, sea cual fuere la naturaleza de dichos gravámenes (2).

Todos los débitos anteriores al dia 1.º de junio de 1814 están perdonados y declarados extinguidos, ya provengan de los préstamos ó repartimientos ordinarios y extraordinarios hechos á los particulares, ya de menos cargos de cuentas en que no pueda hacerse efectiva la responsabilidad; pero están exceptuadas de esta gracia aquellas deudas de la citada época que procedan de alcances contra los depositarios ó individuos de los Ayuntamientos y juntas que han manejado los pósitos, ó de malversacion de fondos, y tambien las que se hallen ya aplazadas ó afianzadas, ó se estén reintegrando con los productos de bienes ó fincas arrendadas ó en administracion (3).

De los débitos posteriores á aquella fecha y anteriores á 31 de diciembre de 1843 se les condona el setenta por ciento, así á los Ayuntamientos, como á los particulares, siempre que no resulten segundos contribuyentes responsables á su pago (4).

Como los pósitos se hallasen en posesion de varias fincas rústicas y urbanas que habian adquirido en pago de deudas, cuya administracion era poco lucrativa, sino gravosa á dichos establecimientos, se ha mandado proceder á la venta y enagenacion en pública subasta de todas cuantas les perteneciesen en plena propiedad prévia tasacion y con citacion de los antiguos dueños ó sus herederos, esceptuando solamente los edificios destinados á paneras y oficinas del ramo (5). El gobierno ha creido con razon que esta riqueza

(1) Real decreto de 25 de setiembre de 1833.
(2) Real órden de 20 de enero de 1834.
(3) Real órden de 9 de junio de 1833, arts. 1 y 2.
(4) Real órden de 25 de julio de 1848.
(5) Ibid. art. 3.

territorial sería mas útil al estado, enagenándose y convirtiéndose en propiedad particular.

**607.**— IV. Siendo los pósitos unos establecimientos municipales, su sistema de cuenta y razon debe ajustarse á las reglas señaladas para la contabilidad municipal. El importe de los jornales necesarios para conducir granos, conservarlos, expenderlos y otros trabajos semejantes, habrá de considerarse como un gasto obligatorio, porque pertenecen á esta categoría, además de los expresados en la ley orgánica de los Ayuntamientos, todos los prescriptos á dichas corporaciones por las leyes. Antes se aplicaba el uno por ciento por razon de administracion en beneficio de los Ayuntamientos ó juntas administradoras de los pósitos; mas hoy está implícitamente abolido este derecho, en cuanto pertenece á aquellos arreglar por medio de *acuerdos* la administracion de dichos establecimientos y nombrar bajo su responsabilidad los depositarios y encargados de la intervencion de los fondos comunes, y por consiguiente imponerles condiciones. El gravámen de tres maravedís en fanega que tambien se exigía anteriormente para gastos de las oficinas centrales está igualmente suprimido por el mero hecho de carecer de aplicacion.

**608.**—Todavía el gobierno, no confiando sin duda en la eficacia de los pósitos, ó extendiendo su prevision á los pueblos que carecen de ellos, autorizó en una época reciente de alarma, mas bien que de verdadera escaséz, á los Ayuntamientos para que hiciesen pedidos de granos á los mercados interiores ó á los extranjeros, y á los gefes políticos para que aplicasen cualesquiera fondos ó levantasen préstamos bajo la garantía de un próximo reembolso, si aquellas corporaciones careciesen de recursos con que hacer frente á la penuria (1).

Medidas son estas no de interés permanente, sino de aplicacion transitoria, y que por tanto no forman una constante jurisprudencia administrativa; pero enseñan, sin embargo, un camino trillado y sugieren, si la experiencia los abona, un

(1) Real órden de 3 de mayo de 1847.



recurso mas para combatir con éxito favorable la escaséz ó la carestía de las subsistencias.

## CAPÍTULO V.

### De la policía sanitaria.

609.—Salud pública.
610.—Higiene pública.
611.—Policía sanitaria.
612.—Puntos que abraza.

**609.**—El sentimiento innato de la propia conservacion domina á las sociedades como á los individuos. Existir, ó no existir es el perpétuo dilema en que la humanidad se agita, y todos sus esfuerzos en el órden físico, y todas sus investigaciones en el órden moral, son la expresion exacta de la lucha constante del hombre con la destruccion; lucha en que las generaciones se reemplazan y cuyo premio á veces perdido, á veces reconquistado, es la vida bajo todas sus faces, la vida depurándose por grados y dilatándose con los siglos.

La salud es el mayor bien del hombre, porque la salud es la plenitud de la vida. El enfermo oscila entre la vida y la muerte, vive solamente á medias en un estado penoso de dolor. La sociedad sufre, si sufren sus miembros; se priva de su concurso temporal cuando padecen, y los pierde para siempre cuando mueren.

**610.**—Mientras bastan los esfuerzos individuales para neutralizar las causas perturbadoras de nuestro organismo, la administracion abandona el cuidado de la salubridad al interés particular y la higiene es privada; mas cuando los principios de destruccion resisten á la eficacia de estos medios ordinarios de combatirlos, entonces interviene la autoridad para proteger la salud de los administrados, y la higiene será pública.

La higiene pública no es sino la misma higiene individual; solo se diferencia de la privada en la escala de sus aplicaciones: la una habla al hombre, la otra se dirige á la sociedad.

**611.**—Las providencias de la administracion encamina-

das á mantener la salubridad pública constituyen la policía sanitaria que es un ramo de la policía general, y tambien parte de la policía municipal.

La accion administrativa en punto á sanidad pública es esencialmente previsora: la higiene preserva la salud combatiendo las causas generales ó locales de enfermedad, disipando los focos de infeccion é impidiendo el contagio. El orígen de las enfermedades así endémicas, como epidémicas y esporádicas se encuentra en la naturaleza del suelo, en el aire, en las aguas, en los alimentos, en las costumbres y en otras causas todavía mal conocidas. Cuando la administracion puede extirpar la raiz del mal, debe hacerlo; cuando no, atenuar sus efectos; y si las dolencias fuesen exóticas, le queda aun el recurso de adoptar medidas que impidan su importacion y atajen su propagacion.

Descepando bosques unas veces, haciendo plantaciones otras, desecando lagunas siempre, y sustituyendo el cultivo al estado salvaje de las tierras, se purifica el aire, se suaviza la temperatura y se corrige la insalubridad de los climas. Asi han desaparecido de las antiguas Galias y de la Germania las enfermedades que diezmaban su poblacion; y en nuestros dias, descuajando los bosques seculares de la Pensilvania, han cesado las fiebres malignas que antes eran allí tan frecuentes y mortales.

Tambien el régimen alimenticio influye de una manera notable en la salud pública: las escaseces y carestías engendran unas enfermedades y agravan otras, y el predominio de ciertas sustancias determina la especialidad de tales dolencias, así como la adulteracion de los alimentos y bebidas es causa de muchas.

La ciencia y el arte de curar deben ser asímismo objeto de la inspeccion sanitaria del gobierno. Los estudios prévios y las pruebas de capacidad que se exigen á los médicos, cirujanos y farmacéuticos demuestran que la solicitud paternal de la administracion comprende cuanto peligro no habría en abandonar el ejercicio de estas profesiones á la libre concurrencia, igualmente que la elaboracion, introduccion, venta y

aplicacion de las sustancias medicinales y venenosas. Tales garantías hubieran sido ineficaces ó ilusorias, si la administracion no prohibiese ejercer aquellas facultades á quien no sea profesor y no castigase á los intrusos con toda severidad.

**612.**—Á tres puntos, pues, reduciremos las doctrinas administrativas concernientes á la policía sanitaria considerando en globo el diverso orígen de las causas perturbadoras de la salud pública, á saber, la atmósfera, los alimentos y la curacion de las enfermedades.

### ARTICULO 1.°—Epidemias.

613 —Epidemias.
614.—*Policía sanitaria interior.*
615.—Aguas estancadas.
616.—Establecimientos de enseñanza.
617.—Hospitales.
618.—Cárceles y presidios.
619.—Vacuna.
620.—Inhumacion y exhumacion de cadáveres.
621.— Establecimientos insalubres y peligrosos.
622.—Medios de evitar el contagio.
623.—Período de sospecha.
624.—Declaracion de la enfermedad.
625.—Precauciones por la via del mar.
626.—Cordones sanitarios.
627.—Eficacia de este medio.
628.—Desaparicion del mal.
629.—Cuarentena.
630.—Expurgo.
631.—Libre comunicacion.
632.—*Policía sanitaria exterior.*
633.—Certificados de sanidad.
634.—Patente sucia.
635.—Patente sospechosa.
636.—Patente limpia.
637.—Admision de las procedencias.
638.—Cuarentenas.
639.—Lazaretos.
640.—Aprehension de géneros infestados.
641.—*Precauciones contra el cólera-morbo.*
642.—Patentes de sanidad.
643.—Deberes de los gefes políticos.
644.—de los empleados públicos.
645.—de los facultativos.
646.—Prohibicion de oponer cordones sanitarios al cólera.
647.—Otros medios de combatir la epidemia.

—

**613.**—La atmósfera ejerce suma influencia en la salud pública, ya por la periodicidad de sus fenómenos, y ya por las modificaciones que experimenta en sus propiedades meteorológicas ó en su composicion; de donde se originan todas las enfermedades que por su cualidad de propagarse y extenderse á un gran número de individuos, designaremos con el nombre genérico de epidemias.

La administracion no debe limitarse, como ha solido por mucho tiempo, á impedir el contagio por la via del mar, ni tampoco es admisible en buenos principios la division de la sanidad en marítima y terrestre, puesto que ambos componen la policía sanitaria, significan un mismo interés y representan un solo ramo del servicio público que debe estar confiado á las propias autoridades. La diferencia debe existir en los reglamentos, porque siendo distintas las causas de insalubridad, diversos habrán de ser tambien los medios de combatirlas.

### §. I.—Policía sanitaria interior.

**614.**—La policía sanitaria interior vela por la salud pública:

**615.**— I. Dando salida á las aguas estancadas cuyas mefíticas exhalaciones alteran el aire, vician la atmósfera y desarrollan calenturas intermitentes, mas rebeldes y peligrosas en las zonas meridionales en donde es mas intensa la accion de un sol abrasador. Estas ú otras causas análogas de insalubridad deben ser combatidas por los medios higiénicos que fueren mas apropiados á la situacion del pais y á las influencias de la estacion (1).

**616.**— II. Cuidando de que los establecimientos públicos y privados de enseñanza, los hospicios, los hospitales, las casas de correccion de ambos sexos, los teatros, y en general todas las reuniones numerosas ocupen edificios salubres y se sometan á un régimen higiénico muy severo.

Por esta razon se ha dispuesto que las escuelas públicas estén bien situadas y ventiladas, en lugar sano y distribuidas de una manera conveniente para que los niños quepan con comodidad; y en cuanto á las privadas es obligacion de quien intentare establecerlas dar parte del sitio en que proyecta colocarlas á la autoridad, la cual lo hará visitar para asegurarse de que ni el parage, ni el edificio ofrecen incon-

(1) Instruccion de 30 de noviembre de 1833, cap. v.

venientes que puedan perjudicar á la salud de los alumnos. Tambien debe la autoridad civil reconocer el local que se destina á los colegios y fijar el número de alumnos que puede admitir cada uno atendida su capacidad; y si el establecimiento se trasladase á otro edificio, habrá de ser visitado nuevamente y modificada la autorizacion segun las circunstancias (1).

**617.**—Los hospitales públicos deben situarse en cuanto fuere posible en los ángulos ó extremos de las poblaciones, y el número de dichos establecimientos ser proporcional al de habitantes, á fin de evitar el hacinamiento de los enfermos que tanto influye en la salubridad. Es una observacion constante que la mortalidad es mayor en los grandes hospitales que en los pequeños: pasando de mil ó mil doscientos enfermos es muy difícil ó tal vez imposible reprimir los abusos y evitar los peligros de la infeccion. Los reglamentos especiales determinan todo lo relativo á la ventilacion, limpieza y fumigaciones, al modo de depositar los cadáveres y á todo cuanto interesa á la higiene de estas casas de beneficencia (2).

**618.**—En las cárceles y presidios tambien se adoptan precauciones sanitarias, unas relativas á la ventilacion de los edificios y cuadras, otras tocantes á la limpieza y aseo de los presos y confinados, y lo mismo en las casas de correccion para mujeres (3). Prescindiendo del pernicioso influjo que el desaseo personal ejerce en el carácter de los detenidos, es constante que la falta de limpieza de los establecimientos penales los convierte en focos de infeccion y en sentinas de graves enfermedades tifoideas, cuyos estragos no se contienen dentro de los muros de aquellas prisiones, sino que amenazan invadir á los pueblos inmediatos. El abandono de la persona en la vida privada es un gérmen de enfermedad: en la vida comun es la muerte. Para el hombre libre es el

(1) Reales órdenes de 12 de agosto de 1838, de 4 de marzo de 1844, y Reglamento de estudios de 19 de agosto de 1847, arts. 351 y 352.

(2) Reglamento de beneficencia de 23 de enero de 1822, tít. VII.

(3) Ordenanzas de presidios y reglamentos para las cárceles y casas de correccion de mujeres.

aseo un deber personal, y un deber público para todo encarcelado.

Pero aun cuando los presos fuesen las únicas víctimas de esas causas latentes de insalubridad, de esas influencias sordas que gastan su vida y los arrastran á una muerte prematura, la razon, la humanidad, la justicia exigen que no se les imponga una pena mayor que la ley señala y el juez aplica, á saber, la privacion de su libertad y de sus derechos de ciudadano. La prision por sí sola agrava ya el castigo legal, porque nunca se conseguirá reducir el tributo que en ella se paga á la muerte hasta igualarle con el que satisfacemos en la vida libre: doble motivo para que la administracion cuide con esmero de la higiene carcelaria. Aun cuando fuese verdad aquella severa máxima: «todo lo que se puede, todo lo que se debe exigir de una prision, es que no mate,» ¡cuánto no debe hacer todavía la administracion hasta disminuir en las cárceles y presidios la espantosa ley de la mortalidad!

**619.— III. Generalizando los beneficios de la vacuna.—** La inoculacion de las viruelas naturales pudo con apariencias de razon ser resistida, puesto que muchos niños eran víctimas de ella; pero en la vacuna no existe tal peligro, y por eso la administracion adopta disposiciones eficaces para extenderla. De antiguo está mandado que en todos los hospitales de las capitales de provincia se destine una sala para vacunar gratuitamente á cuantos niños les fueren presentados á los cirujanos del establecimiento en los dias de cada semana señalados para esta operacion (1), y además se recomienda á los gefes políticos no permitan concurrir á las escuelas de primeras letras á los que no presentaren certificacion de estar vacunados (2).

Los beneficios que la humanidad debe al descubrimiento de Jenner son haber disminuido el número de ciegos, preservar la belleza nativa de nuestra especie y alargar el término medio de la vida. Estos no son en verdad bienes individua-

(1) Real órden de 14 de agosto de 1815.
(2) Instruccion de 30 de noviembre de 1833, cap. v.

les solamente, sino tambien ventajas sociales, porque aumentan el número y el valor de la poblacion de los estados, aun cuando la virtud preservativa de la inoculacion no alcance mas que á disminuir la frecuencia y la intensidad de la viruela.

**620.**—Dictando rígidas providencias acerca de la inhumacion y exhumacion de los cadáveres.—A este fin ordenó el gobierno en varias ocasiones la construccion de cementerios, para que las exhalaciones de los muertos no infestasen el aire que han de respirar los vivos, y no aumentasen así las epidemias que por esta sola causa adquieren una asoladora intensidad. La administracion cela particularmente para que donde aun no los hay, se levanten al punto estos asilos de la muerte; para que sean sometidos á una policía severa, y sobre que en los depósitos de los cadáveres, en los entierros y en las exhumaciones se observen las reglas que la experiencia ha revelado ser necesarias, entre tanto que estas se fijan en una ley particular (1).

Desde muy antiguo existe en España la prohibicion general de enterrar en los templos. «Soterrar non deven ninguno en la eglesia, si non á personas ciertas que son nombradas en esta ley», dijo don Alonso el Sábio (2); y esta legislacion fue confirmada por la posterior que manda construir cementerios fuera de poblado (3).

Los cementerios deben colocarse, pues, extramuros siempre que no hubiere dificultades invencibles ó grandes anchuras dentro de los pueblos, en parages ventilados, inmediatos á las parroquias y lejos de las moradas de los vecinos. La naturaleza del terreno debe ser silícea ó calcárea para que la putrefaccion sea mas rápida, y las exhalaciones desprendidas de la materia animal muerta en menor cantidad y menos dañinas. Tambien se ha de procurar no construirlos cerca de las corrientes que surten de aguas potables á la poblacion á fin de que no se inficionen en su tránsito (4).

(1) Ibidem.
(2) Ley 1.ª, tít. XIII, Part. I.
(3) Ley 1, tít. III, lib. I y V, tít. XL, lib. VII, Nov. Recop.
(4) Real órden de 2 de junio de 1833.

Todavía debieran ser las leyes mas explícitas y designar la profundidad de las zanjas, la colocacion de los cadáveres, su distancia recíproca, la forma de las plantaciones que embellecen la mansion de los muertos y depuran la atmósfera sin impedir la circulacion del aire y la diseminacion de los miasmas, prohibir la construccion de edificios y la abertura de pozos á las inmediaciones de los cementerios, y otros pormenores al parecer de escasa, pero en realidad, de suma importancia para la higiene pública.

Los cadáveres de las monjas en clausura deben ser sepultados en los átrios ó huertos de los monasterios ó conventos y nunca en los coros bajos ni en las iglesias. Si alguna comunidad careciese de parage conveniente para este uso, deben ser conducidos los restos de sus religiosas á los cementerios públiços en donde se les designará un sitio á propósito. La autoridad civil tiene la obligacion de reconocer dichos átrios ó huertos para asegurarse de su ventilacion y demás condiciones higiénicas, antes de permitir la inhumacion en ellos (1).

Las exhumaciones requieren una policía especial que concilie la justa satisfaccion de los deseos piadosos de las familias ó personas interesadas en la traslacion de los cadáveres, y los graves intereses de la salubridad pública.

Tambien debe la administracion adoptar aquellas medidas que una ilustrada prudencia aconseja para impedir los horribles accidentes de sepultar á personas vivas. El establecimiento de salas de observacion en donde se depositen todos los cadáveres verdaderos ó presuntos antes de conducirlos á su última morada, y un servicio público bien organizado con este objeto, garantizarían á la sociedad contra los criminales descuidos de un médico inexperto, ó la precipitacion temeraria de los parientes del enfermo.

La exhumacion y traslacion de cadáveres no pueden verificarse sin que precedan los siguientes requisitos:

I. Que hayan transcurrido dos años por lo menos desde su inhumacion.

(1) Real órden de 30 de octubre de 1835.

II. Autorizacion del gefe político prévio un reconocimiento facultativo hecho por dos profesores en la ciencia de curar, del cual resulte que no perjudican á la salud pública.

III. Vénia de la autoridad eclesiástica.

IV. Que los cadáveres exhumados sean trasladados á cementerios ó panteones particulares.

Cuando hubieren pasado cinco años despues de darles sepultura, el gefe político puede ordenar su exhumacion de la manera y con los requisitos oportunos, disponiendo siempre que se haga con el respeto debido, dando conocimiento al de la provincia á donde hubieren de ser trasladados y obteniendo antes el asentimiento de la autoridad eclesiástica; y si los cadáveres estuviesen embalsamados, pueden ser exhumados en cualquier tiempo y sin necesidad de reconocimiento facultativo.

Las solicitudes para trasladar á España los cadáveres sepultados en tierra extranjera ó vice-versa, se dirigen al Rey por conducto del ministerio de la Gobernacion, acreditándose préviamente la circunstancia de hallarse embalsamados, ó probando que habiendo pasado mas de dos años desde que recibieron sepultura, se encuentran ya en un estado de completa desecacion (1).

**621.**— V. Prohibiendo en los pueblos el establecimiento de fábricas, talleres, laboratorios, almacenes ó depósitos insalubres, porque alteran el aire ó lo impregnan de emanaciones nocivas; peligrosos, porque pueden causar explosiones ó producir incendios, é incómodos que suelen ser mas ó menos insalubres además de vecinos molestos y desagradables. Nuestra legislacion sanitaria es sumamente parca en este punto importantísimo para la salubridad general: una sola ley dice que siendo útil á la salud pública que dentro del corto recinto de la córte y demás poblaciones no se establezcan fábricas y manufacturas que alteren ó inficionen notablemente la atmósfera, como jabonerías, tenerías, fábricas de velas de sebo, cuerdas de vihuela, ni los obradores de arte-

(1) Real órden de 19 de marzo de 1848.

sanos que se ocupan en aligaciones de metales y fósiles que alteran el aire, la junta de gobierno propondrá cuanto le parezca conveniente para cortar las funestas consecuencias que pueden sobrevenir de esta tolerancia (1).

Las ordenanzas municipales pueden suplir en gran parte el silencio de la ley, procurando conciliar el libre ejercicio de la industria con el respeto que se debe á la salud pública (2). A este fin deben clasificar los establecimientos mas ó menos insalubres en tres categorías: en la primera entran los que conviene alejar de las habitaciones particulares y de todo paseo ó camino; á la segunda corresponden los que pueden situarse en poblado, pero con ciertas precauciones y bajo la vigilancia de la policía; y á la tercera los que son del todo inofensivos é inocentes, y que si requieren una autorizacion prévia, es solo por adquirir la certeza de que sus operaciones no molestarán al vecindario.

**622.**—Cuando á pesar de las medidas preventivas se haya declarado alguna enfermedad de carácter contagioso en algun pueblo del reino, deben las autoridades procurar la extincion de los gérmenes del mal y atajar la propagacion de esta plaga á los demás puntos. Las providencias sanitarias que otra legislacion administrativa manda adoptar son relativas á tres distintos estados en que la salud de aquel pueblo puede encontrarse, á saber:

I. Mientras se sospecha el mal:

II. Durante su rigor:

III. Cuando cesa (3).

**623.**— I. Los alcaldes, inmediatamente que tuvieren noticia de algun caso de enfermedad sospechosa, deben, lo primero, informarse del médico y de la familia acerca de los síntomas, progresos y método curativo de la enfermedad, si ha muerto el enfermo, si hay esperanzas de salvarle, su

(1) Ley 5, tít. XL, lib VII, Nov. Recop.

(2) Véanse las ordenanzas de policía urbana y rural de Madrid, artículos 291 y siguientes.

(3) *Instituciones de derecho administrativo*, por el señor Gomez de la Serna.

complexion, edad y sexo, procedencia y trato en los quince dias antes de enfermar; si negociaba ó se rozó con efectos extranjeros susceptibles de contagio, si visitó á alguno ó algunos enfermos, donde y como, y si estos padecieron tambien, aunque hayan sanado, igual dolencia. Lo segundo recomendar á la familia y domésticos la mas cautelosa asistencia y disponer el mayor aislamiento posible, aconsejando que en su estancia solo entre la persona encargada desde el principio ó con mas frecuencia de su servicio. Lo tercero, dar al instante parte al gefe político de aquella ocurrencia. Este informa al gobierno, quien, si hubiere fundados temores de contagio, usará probablemente de su derecho de aumentar el número de vocales de las juntas de Sanidad reservado para los casos extraordinarios. Mientras no se disipen las sospechas, solo con causa necesaria y urgente se pueden expedir pasaportes, debiendo hacerse mencion de ellas en estos y en las patentes de sanidad (1).

**624.**— II. Luego que la existencia del contagio fuere cierta, el alcalde da parte al gefe político y declara por bando ó de otro modo solemne el estado sanitario de la poblacion, dispone que la correspondencia sea despachada con piques ó aberturas de una regular dimension por ambas superficies y empapada en vinagre, incomunica al pueblo y prohibe las reuniones públicas. Esta última providencia no siempre se adopta por no aumentar la alarma y consternacion de los habitantes y para impedir el abandono de los enfermos aun en el seno de las familias (2).

**625.**—En los puertos de mar se prohibe la entrada á las embarcaciones que no fueren de su matrícula, excepto en el caso de naufragio próximo ú otros urgentes, y asímismo se manda recoger todos los timones de los buques surtos en él para que no se den á la vela; pero cumplido el mes del contagio, pueden ser habilitados los buques surtos en el puerto con patente sucia para los lazaretos de Mahon ó Vigo antes de dirigirse á otro puerto español. Aunque se

(1) Real decreto de 17 de marzo de 1847, art. 18.
(2) Sr. Gomez de la Serna.

permite salir á los pescadores, es bajo prohibicion de alejarse de la vista del puerto, de rozarse con otros buques, de pernoctar en la mar y de extraer gentío para desembarcarla en cualquier punto de la costa, ó de violar por otros medios la incomunicacion de cuya rigorosa observancia son responsables los patrones (1).

**626.**—Para que la incomunicacion sea eficaz, debe establecerse un cordon sanitario ó una línea de tropas á media legua del pueblo en toda su circunferencia, y otro á la distancia de diez leguas. El primero permite la salida de todas las familias é individuos, á excepcion de las autoridades locales y Ayuntamientos. Tampoco se estorba la salida á los facultativos que la intenten con objeto de visitar en sus enfermedades á los habitantes del campo, á no ser que la escasez de profesores los hiciere necesarios en el pueblo; mas el profesor que residiendo en él le abandonare despues que se puso en duda su estado sanitario, incurre en la pérdida del título, donde quiera que se halle. Los que hubieren salido no pueden regresar al pueblo mientras no sea declarado en libre comunicacion; y si quieren pasar á punto sano, deben sujetarse á cuarentena rigorosa y á expurgo general de sus efectos (2).

La segunda línea se establece para prohibir que durante el primer mes de declarado el contagio, ningun morador comprendido en esta zona sospechosa la traspase para penetrar en lo interior sin una causa calificada de urgentísima; pero cumplido el mes y asegurado el aislamiento del contagio en el pueblo infestado, se permite el tránsito á todas las personas que llevaren patente de sanidad (3).

**627.**—La conveniencia de los cordones sanitarios es todavía objeto de controversia en la medicina; sin embargo, la opinion general se inclina á que en las enfermedades contagiosas, el aislamiento es útil, aunque en varias circunstancias, á saber, sin el hacinamiento de los enfermos, sin la escasez

(1) Reglamento citado, art. 15.
(2) Ibid.
(3) Art. 16.

de víveres y otros objetos de necesidad y de comodidad para la vida, sin dificultad de prestar los auxilios de la medicina, los consuelos de la caridad y los cuidados de la familia á los dolientes, y en suma, conciliando la severa ejecucion de las leyes sanitarias con los deberes de la humanidad que santifica el infortunio. Cuando no reunieren estas condiciones, en vez de favorables, serán muy nocivos á la salud pública.

En cuanto á las enfermedades que se transmiten por la accion de un aire contaminado, los cordones son inútiles como ineficaces para contener las corrientes atmosféricas que sirven de vehículo á los gérmenes de la enfermedad, y como inútiles, perjudiciales.

**628**.— III. Al entrar el último enfermo contagiado en su período de convalecencia debe anunciarse la cesacion de la enfermedad de igual manera solemne que se anunció su invasion. El alcalde lo pone en conocimiento del gefe político y este lo eleva á noticia del gobierno para que lo comunique á todos los agentes diplomáticos residentes en la corte.

**629**.—Desde entonces se constituye el pueblo en rigorosa cuarentena: durante los veinte primeros dias se dá lugar á remover todo escrúpulo, repararse de las ansiedades sufridas y prepararse para el expurgo que se verifica en los veinte siguientes.

**630**.—Debe hacerse el expurgo en las iglesias, hospitales, cementerios y en los edificios públicos á expensas de sus propios fondos por medio de los gases oxígeno-muriáticos. Con respecto á las casas y edificios particulares, la autoridad procura que se ventilen las habitaciones, se remuevan y laven los objetos susceptibles de transmitir el contagio y se purifiquen por todos los medios posibles. El expurgo debe repetirse desde 1.° de junio siguiente hasta cumplidos otros veinte dias.

**631**.—Pasada la cuarentena entra el pueblo en libre comunicacion por mar y tierra, salvo en cuanto á la extraccion ó comercio de los efectos propensos al contagio que existían durante la calamidad, los cuales no pueden circular, ni en

las aduanas se les expiden guias, hasta despues de tres meses, á no ser que fuesen purificados ó introducidos recobrada ya la salud pública. Las patentes de sanidad se despachan limpias y todo vuelve á su estado normal (1).

§. II.—Policía sanitaria exterior.

**632.**—La policía sanitaria exterior comprende el servicio de sanidad relativo á evitar la introduccion de enfermedades pestilenciales por las costas y fronteras del reino.

Entre el régimen sanitario marítimo y el terrestre hay una diferencia esencial, á saber, que el primero es permanente y el segundo temporal ó aplicable tan solo cuando lo exigen las comunicaciones con un pueblo infestado por alguna enfermedad contagiosa.

**633.**—El temor de que ciertas dolencias exóticas de carácter contagioso se introdujesen principalmente por la via del mar, ha sido la causa de la distincion de los certificados de sanidad ó patentes en limpia, sucia y sospechosa, segun el grado de confianza ó recelo que el estado sanitario de los buques inspira.

**634.**—Repútanse como de patente sucia:

I. Las procedencias que están ó han estado despues de su salida del puerto infestadas de alguna enfermedad contagiosa:

II. Las que vienen de pais contagiado:

III. Las que han comunicado con personas ó cosas contagiadas.

IV. Las procedencias que de las Antillas y Seno mejicano llegaren á nuestros puertos desde 1.° de julio hasta 31 de octubre (2).

Las épocas de adoptar precauciones sanitarias respecto á los buques de esta procedencia empiezan á contarse desde su salida de aquellos puntos, y no desde su arribada á los puertos de la Península (3).

(1) Reglamento citado, arts. 19 y 24.
(2) Real órden de 13 de octubre de 1842.
(3) Real órden de 24 de abril de 1844.

**635.**—Se consideran como de patente sospechosa:

I. Las procedencias de pais cuyo estado sanitario es dudoso ó infunde recelo.

II. Las de punto exento de enfermedad, pero que estuvo en comunicacion con paises contagiados.

III. Las que hubieren comunicado con lugares, personas ó cosas sospechosas de contagio.

IV. Las que por cualquiera circunstancia no ofrezcan la seguridad conveniente acerca de su sanidad.

V. Las de las Antillas y Seno mejicano que salieren desde 1.° de mayo hasta fin de setiembre, aun cuando gocen del mas próspero estado durante su navegacion y vengan con patente limpia. Pero si el buque llegase á la Península despues de finalizado el mes de octubre, cesa para los que arriben á la costa del Norte el concepto de sospechoso, y en los del mediodia queda sujeto á una corta observacion (1).

**636.**—Son de patente limpia las procedencias que no inspiran la menor sospecha acerca de su estado sanitario.

Las procedencias de mar deben traer como pasaporte de sanidad, su patente visada por los agentes consulares de España, y donde no los hubiere, expedida por las autoridades extrañas. Esta patente debe ser refrendada en todos los puntos de la escala.

**637.**—Segun las diversas clases de patentes hay tres maneras de admitir las procedencias, á libre plática, á observacion y á cuarentena.

A libre plática se admiten solamente las personas y cosas que traen patente limpia, ya considerando los puertos de donde proceden, ya teniendo en cuenta el estado sanitario de los pasajeros y tripulacion. Algunas veces, sin embargo, cuando ocurre duda se suele sujetar á estos buques á observacion, que es una medida provisional para averiguar el estado sanitario de las procedencias. Esta observacion es mayor ó menor segun el grado de desconfianza que inspiran las

(1) Reales órdenes de 13 de octubre de 1842 y 24 de abril de 1844.

procedencias y se hace en la mayor parte de los puertos (1).

**638.**—Cuarentena es la secuestracion ó aislamiento al cual se someten los hombres y las cosas procedentes de paises infestados ó sospechosos, y que por tanto se recela si, admitidos desde luego á libre plática, comprometerán la salud pública.

**639.**—Los lazaretos, fundados en la época de las Cruzadas para atajar la propagacion de la peste de Levante, son puntos de observacion ó mas bien verdaderas prisiones para los viajeros y tripulantes sospechosos de contagio, y almacenes donde se depositan, ventilan y expurgan los efectos de igual procedencia. Su objeto oficial es facilitar las medidas de observacion y purificacion que deben destruir los gérmenes del mal cuyo desarrollo se teme.

Si los lazaretos y cuarentenas no corresponden á su instituto ó se abusa de ellos, bien porque ciertas enfermedades habidas por contagiosas no lo sean en efecto, ó bien porque las precauciones fueren imaginarias, no serán ya medidas sanitarias, sino obstáculos puestos á la libre circulacion de los productos, gravámenes para la industria y el comercio, y medios de explotar que el interés y la codicia ponen en juego á expensas de los huéspedes forzados que reciben. Un régimen sanitario severo en demasía alejará el comercio de nuestros puertos, porque el tráfico huye de donde le molestan y oprimen, y se refugia en donde le ofrecen libertad.

Segun nuestro código sanitario están sujetas á cuarentena las procedencias de patente sucia. Toda cuarentena rígida debe hacerse precisamente en los lazaretos de Mahon ó Vigo y ser de cuarenta dias, cuyo término, puede no obstante abreviarse ó dilatarse, segun la distancia del pais infestado, las ocurrencias de la navegacion y la estancia en el lazareto, estando además sujetas á expurgo y ventileo conforme lo establecen los reglamentos.

Las procedencias de patente sospechosa hacen una cuarentena de quince á veinte dias con sujecion á expurgo y

(1) *Instituciones de derecho administrativo*, por el señor Gomez de la Serna, lib. II, tít. XIV.

ventileo en igual forma que las anteriores, si las sospechas contra su estado sanitario fuesen vehementes (1).

**640.**—Cuando se verificare la aprehension de géneros de ilícito comercio contagiados ó sospechosos, las juntas de sanidad ofician á los empleados principales del resguardo, previniéndoles lo que segun las leyes sanitarias debe hacerse con las personas y efectos aprehendidos y con los guardas que los hubiesen tocado, á fin de evitar que se propague la infeccion; pero en ningun caso dichas juntas impedirán ni perturbarán el curso de la justicia ó la accion de los tribunales competentes. Los gefes del resguardo tienen la obligacion de cumplir bajo su mas estrecha responsabilidad las prevenciones sanitarias que aquellas juntas les hicieren, y los jueces, al pronunciar su sentencia en estos procesos, tomarán en cuenta la mayor gravedad del delito, cuando recae sobre objetos promovedores ó susceptibles de infeccion (2).

§. III.—Cólera-morbo.

**641.**—Entre las epidemias que mas estragos causan y mas cruelmente afligen hoy á la humanidad, la terrible enfermedad conocida con el nombre de cólera morbo asiático, cuya presencia en Europa parece hacerse periódica, descuella sobre todas. Mientras la ciencia no resuelve de un modo positivo las cuestiones pendientes acerca del carácter del cólera y su sistema curativo corresponde á la administracion ser cáuta, y adoptar precauciones sanitarias y un buen régimen de socorros públicos, porque la experiencia enseña que los estragos de esta epidemia han sido menos terribles allí en donde el gobierno se preparó en tiempo para combatirla, uniendo á los auxilios de la medicina los esfuerzos de la beneficencia.

**642.**—Estas medidas preventivas no son otras que las recomendadas para todas las enfermedades contagiosas, salvas algunas leves diferencias. Reconócense cuatro grados en las

(1) Real decreto de 25 de agosto de 1817, art. 10.
(2) Real órden de 18 de marzo de 1834.

patentes de sanidad con respecto al cólera, limpia, sospechosa, sucia y apestada.

I. Pertenecen á la primera clase las procedencias de puertos sanos, cuando el buque no se hubiese comunicado con otros por lo menos sospechosos, y cuando no hubiesen tocado en puntos cuyo estado sanitario no inspirase total confianza. Estos son admitidos desde luego á libre plática.

II. Corresponden á la segunda los buques procedentes de puertos que, aun cuando á su salida se hallasen libres del cólera, estuvieren en franca comunicacion con otros puertos ó puntos del interior distantes menos de treinta leguas, si en unos ú otros reinase aquella enfermedad. El mismo concepto merecen los puertos comprendidos en un territorio que el gobierno declare sospechoso. Si estos buques arribaren á nuestros puertos en lastre ó sin traer á su bordo géneros susceptibles de contagio, se admiten en todos los puertos habilitados para el comercio, debiendo hacer una observacion de tres dias, si en el viage hubiesen invertido mas de doce, y hasta quince, si hubiesen tardado menos. Mas si condujeren géneros ó efectos susceptibles de contagio, no podrán hacer la cuarentena de observacion sino en los puertos de Barcelona, Tarragona, Mahon, Alicante, Cartagena, Almería, Málaga, Cádiz, Vigo, Coruña, Gijon, Santander, Bilbao, San Sebastian y Santa Cruz de Tenerife, siendo aquella de cinco dias con ventilacion al aire ó expurgo de los géneros y efectos, si hubiesen tardado en el viage mas de doce, y aumentándose dicha observacion hasta completar diez y siete, si hubieren empleado menos tiempo, á cuyo fin se establecen lazaretos provisionales, donde puedan ejecutarse las operaciones arriba dichas.

III. Se reputan de patente sucia los buques procedentes de puertos en donde á su salida se padeciese el cólera-morbo y los que, no obstante proceder de puertos libres del cólera al tiempo de su salida, hubieren hecho escala ó arribada detenida en algun puerto donde reinase aquella enfermedad, ó hubiesen tenido roce muy inmediato durante su travesía con otro buque de la primera procedencia. Estos

buques sufren diez dias de cuarentena en los lazaretos de Mahon ó Vigo ó en otros que se habiliten, empezando á contarse el tiempo desde el dia en que el buque concluya su descarga, y observando en ella las reglas que para la purificacion y expurgo establecen los reglamentos de sanidad. Pero si el buque durante su travesía hubiese tenido algun muerto que no fuese de cólera, se le recargan cinco dias de cuarentena.

IV. Los buques de patente sucia pasan al grado de patente apestada: 1.° cuando han tenido algun enfermo ó muerto de dicho mal durante la travesía, sin haber pasado treinta dias despues de su fallecimiento ó convalecencia: 2.° cuando á su arribada tienen á su bordo algun colérico: 3.° cuando durante la cuarentena enferma de dicho mal algun individuo. Estos buques hacen precisamente en los lazaretos de Mahon ó Vigo una cuarentena de quince dias á contar desde el último de la descarga, y las operaciones de ventileo y expurgo son en un todo conformes á lo prevenido por punto general para semejantes casos.

Las Juntas de Sanidad resuelven cualquiera duda que ocurra acerca de la declaracion de estos grados con presencia de la patente, rol, manifiesto y demás papeles, y segun las noticias oficiales que tuvieren ora del gobierno, ora de nuestros agentes consulares.

**643.**—Los gefes políticos están muy especialmente encargados de velar por la observancia de las demás medidas sanitarias, ya respecto á los barcos pescadores, y ya relativamente á las naves que por arribada forzosa entrasen en nuestros puertos, y deben asimismo procurar que se castigue con todo rigor cualquiera infraccion de las leyes y reglamentos sanitarios (1).

**644.**—Ningun empleado público, sea cualquiera su clase ó gerarquía, puede ausentarse del pueblo de su destino, en el caso de ser invadido por el cólera, sin expreso mandato de sus gefes, porque si en circunstancias ordinarias es un deber

(1) Real órden de 15 de noviembre de 1848.

general de los agentes del gobierno la residencia durante las calamidades públicas, cuando sus servicios pueden contribuir á la conservacion de la vida y de la propiedad de sus conciudadanos, se convierte este deber en una obligacion sagrada (1).

**645.**—Los facultativos de medicina y cirujía que, olvidando los deberes mas sagrados de su profesion y quebrantando el juramento que prestaron, abandonasen los pueblos de su residencia en estos dias de conflicto, incurren en la pena de inhabilitacion perpétua y se les recogen sus títulos de profesores (2).

**646.**—En época mas reciente se ha mandado que, aun cuando aparezca el cólera en Francia ó Portugal y amenace invadir la Península por nuestras fronteras terrestres, no se establezcan cordones, lazaretos ni cuarentenas de ninguna clase; y si se declarase en algun punto del reino, no se pongan por eso obstáculos á la libre circulacion de los pueblos entre sí, ni se cause con tal motivo la menor vejacion á los viajeros, ni tampoco permitan las autoridades el aislamiento de los coléricos en los barrios, casas ó establecimientos de las poblaciones (3).

Fúndase esta real órden en el deseo de evitar los males que el sistema de aislamiento produce, paralizando el tráfico é impidiendo el abastecimiento de los pueblos, y en la ineficacia de los cordones, aun en los casos de contagio; de donde infiere el gobierno que no hay razon para suspender los beneficios que resultan de conservar libres y francas las comunicaciones.

Comparando la disposicion citada con las anteriores relativas á sanidad, se observa la contradiccion, ó mas bien la perplejidad reinante en nuestra legislacion sanitaria. Si los cordones son inútiles, aun en los casos de contagio ¿por qué abolirlos solamente cuando invade, ó amenaza invadir el có-

(1) Real órden de 28 de junio de 1834.
(2) Real órden de 4 de julio de 1834.—Véanse tambien las reales órdenes de 19 de junio y 11 de julio de dicho año.
(3) Real órden de 18 de enero de 1849.

lera? ¿No existe igual dificultad para atajar la propagacion de las demás enfermedades epidémicas?

**647.**—El gobierno ha dispuesto, entre otros medios de disminuir los estragos de la epidemia, el establecimiento de juntas municipales de sanidad en todas las poblaciones en donde no las hay de ninguna clase, si su vecindario llega á veinte mil almas y además la creacion de comisiones permanentes de salubridad pública con el encargo de auxiliar sus trabajos.

Remover las causas necesarias ó accidentales de insalubridad de toda clase que existan en la poblacion ó en su término, y contener ó minorar los estragos del cólera ó de cualquiera otra enfermedad de mal carácter reinante, aconsejando á los alcaldes las providencias conducentes á este fin, tales son los deberes de las primeras. Las segundas velan mas de cerca sobre la policía sanitaria, cuidan de la asistencia y curacion de los enfermos y proponen a las juntas municipales las medidas oportunas para la conservacion de la salud pública en estos períodos de amenaza (1).

ARTICULO 2.°—Alimentacion.

648.—Alteracion de alimentos y bebidas.
649.—Policía de la alimentacion.
650.—Inspeccion sobre las facultades médicas.
651.—Elaboracion y expendicion de sustancias medicinales.
652.—Composicion de aguas minerales.
653.—Denuncia de las contravenciones.

**648.**—Las alteraciones de los alimentos y de las bebidas deben ser óbjeto muy especial de la inspeccion administrativa. No se trata ya de abastecer á los pueblos, sino de prohibir que los artículos destinados á su consumo sean adulterados en daño de la salud pública.

El ciego espíritu de especulacion ensayó primeramente todo linaje de fraudes á fin de vender al mas alto precio la menos materia nutritiva posible; despues quiso lograr ganan-

(1) Real órden de 18 de enero de 1849.

cias por otros medios mas peligrosos, desnaturalizando la composicion de los alimentos y bebidas, haciendo mezclas perjudiciales y empleando sustancias averiadas. Hasta dónde estos abusos si no tolerados, mal reprimidos, influyen en el estado sanitario de las poblaciones; como estas causas generales y permanentes obran en menoscabo de la salud, ya deteriorando progresivamente nuestra constitucion, ya aumentando el número y gravedad de las enfermedades que aquejan principalmente á las clases menesterosas, y ya en fin sometiéndolas á una ley de mortalidad desproporcionada respecto de las clases superiores, es difícil de señalar, aunque se adivina.

Las leyes represivas deben ser sumamente severas en este punto, y la administracion tener, como Argos, cien ojos siempre abiertos para perseguir el fraude bajo cualquiera forma que tome este nuevo Proteo. Afortunadamente los progresos de la química facilitan los medios de descubrir toda superchería latente y criminal. Aquí, como en otros mil casos, la cuestion de higiene pública es una cuestion de moralidad.

640.—La policía de la alimentacion es un ramo de la municipal, porque á los Ayuntamientos pertenece deliberar sobre las ordenanzas municipales y reglamentos de policía urbana y rural (1). En vez de deliberaciones, debieran los Ayuntamientos pronunciar acuerdos ejecutorios, pues si en esto no; si al tratar en cierto modo de cuidados domésticos, de quehaceres de familia, no ejercen de lleno su potestad reglamentaria ¿cuando es útil su autoridad? ¿para cuando se reserva?

En virtud de estas facultades, las ordenanzas municipales contienen ó deben contener disposiciones relativas á la pureza de las aguas potables, á la fabricacion y venta del pan, á la salubridad de las carnes, á la expendicion de los comestibles de toda clase y al despacho de los líquidos, sea prohibiendo el uso de unos en determinadas épocas del año, sea

(1) Ley de 8 de enero de 1845, art. 81.

velando porque no sean adulterados los otros con mezclas ó sustancias nocivas á la salud pública (1).

El código penal castiga como un delito contra la salud pública al que con cualquiera mezcla alterase las bebidas ó comestibles destinados al consumo general (2).

**650.**—La inspeccion sanitaria del gobierno y sus delegados sobre la ciencia y el arte de curar se extiende á tres puntos: al ejercicio de las profesiones médicas, á la elaboracion y venta de las sustancias peligrosas para la salud y al uso de los baños y aguas minerales.

I. Prohiben las leyes el ejercicio de la ciencia y del arte de curar á los que no fueren profesores, ó no tuvieren título competente expedido prévio exámen de las materias cuya enseñanza comprenden las facultades de medicina y cirujía (3). Tienen además los médicos y cirujanos la obligacion de presentar á los subdelegados de sanidad sus títulos al entrar en el ejercicio de su profesion en el distrito de la subdelegacion respectiva, ó cuando cambiaren de domicilio, y deben exhibirlos á este gefe siempre que les pidiere su manifestacion. Bajo tales reglas de disciplina, y observando lo dispuesto en las leyes, ordenanzas, reglamentos, decretos ó reales órdenes vigentes, están autorizados para ejercer su profesion, aunque solo en cuanto á la parte que correspondiere á cada uno segun su título; y únicamente les será permitido ejercer el todo, si tuvieren autorizacion para ello, ó en los casos de grave, urgente y absoluta necesidad.

A fin de evitar la intrusion de personas agenas á la facultad, los sucesores ó herederos de los profesores que fallecieren, tienen el deber de presentar los diplomas del difunto al subdelegado de sanidad del distrito quien dispondrá sean horadados sus sellos y firmas; y así cancelados, los devolverá á las familias ó interesados, si los reclaman (4).

(1) Ordenanzas de policía urbana y rural de Madrid.
(2) Art. 250.
(3) Código penal, art. 244.
(4) Reglamento para las subdelegaciones de sanidad interior de 24 de julio de 1848, art. 7, y real órden de 16 de mayo de 1844.

Los sangradores son castigados como intrusos, si exceden los límites de la cirujía menor ó ministrante para cuyo ejercicio solamente están autorizados (1).

La infraccion de estas leyes es castigada por los gefes políticos con pena correccional; pero cuando excediere de mil reales la multa que deba ser impuesta á los infractores (2), pasan el tanto de la culpa á los tribunales ordinarios para la formacion de causa (3).

II. A los farmacéuticos únicamente pertenece la facultad de elaborar y expender las sustancias que puedan usarse como medicinas ó considerarse como venenos, en los términos señalados por las leyes y reglamentos y por las disposiciones gubernativas vigentes para cada caso.

Para obtener título de farmacéutico se requiere haber seguido los estudios que componen la facultad de farmacia, sufrir exámen y tener veinticinco años de edad (4). El ejercicio de esta es incompatible con el de la de medicina ó cirujía (5).

Corresponde á los farmacéuticos la venta de las medicinas simples en cantidad inferior á cuatro onzas castellanas y el despacho exclusivo de todas las compuestas; pero no pueden expender ninguna sin que les fuere pedida por receta de médico ó cirujano, segun sus respectivas facultades (6).

**651.**—Nadie puede elaborar medicina alguna simple ó compuesta sin ser boticario aprobado, ni aun con el pretesto de específico ó secreto, ni tampoco vender yerbas secas ó frescas sin licencia (7).

Estas prohibiciones se han renovado posteriormente, disponiendo el gobierno se atajase el abuso de vender específicos y bálsamos de varias clases (8); y mas adelante

(1) Real órden de 29 de junio de 1846.
(2) Real cédula de 10 de diciembre de 1828.
(3) Real órden de 4 de marzo de 1846.
(4) Ley 1.ª, tit. XIII, lib. VIII, Nov. Recop.
(5) Ley 10, ibid.
(6) Ley 8, ibid. y real órden de 22 de agosto de 1833.
(7) Ibid. y real órden de 17 de junio de 1846.
(8) Real órden de 24 de diciembre de 1838.

se inculcó la observancia de las leyes que vedan la venta al público de medicamentos, aun á los mismos profesores de farmacia, no siendo en botica legalmente constituida (1).

652.—Las leyes de policía sanitaria prohiben tambien la elaboracion de las aguas minerales artificiales, no siendo bajo ciertas condiciones ó garantías á favor de la salud pública, á saber:

I. Que sean elaboradas en boticas ó establecimientos dirigidos por farmacéuticos.

II. Que el director ó gefe de dicho establecimiento, antes de elaborarlas, dé cuenta á la autoridad del establecimiento de la fábrica, presentando las recetas adoptadas para la elaboracion de cada una de ellas.

III. Que las vasijas que salgan de la fábrica con el agua allí elaborada, lleven precisamente una etiqueta ó nota en que conste la misma receta y el sello de la fábrica sobre el tapon de la vasija.

IV. Que no pueda hacerse anuncio alguno de estas aguas sin expresar en él sus componentes.

V. Que estas aguas queden sujetas en todo tiempo á la inspeccion de la autoridad, para que cuando lo tenga por conveniente mande examinar si el agua elaborada es conforme á la receta.

VI. Que se vendan precisamente en boticas, y no se den sin receta de profesor conocido.

Son libres la elaboracion y venta de las bebidas gaseosas, como la de todas las demás que se usan por refresco ó en estado de salud por puro placer, por considerarse inocentes; pero no así otras cualesquiera en cuya composicion entren drogas medicinales (2).

653.—Los subdelegados de sanidad están encargados de presentar á los gefes políticos y á los alcaldes cuantas denuncias creyeren necesarias por las faltas ó contravenciones que

(1) Real órden de 14 de junio de 1842.
(2) Real órden de 15 de junio de 1842.

notaren en el cumplimiento de las leyes y órdenes del gobierno referentes al ejercicio de las profesiones médicas (1).

ARTICULO 3.º—De los baños y aguas minerales.

654.—Uso antiguo de los baños.
655.—Fuentes minerales.
656.—Establecimientos de baños y aguas minerales.
657.—Inspeccion facultativa.
658.—Derechos y deberes de los dueños de aquellos establecimientos.
659.—La civilizacion preserva y mejora la salud pública.
660.—Infraccion de los reglamentos de policía sanitaria.

654.—La sociedad moderna no protege la salud de los pueblos sino de un modo negativo. En la antigüedad mas remota eran de uso comun los baños, medidas higiénicas que la religion consagraba como un rito con el nombre de abluciones y purificaciones. Los romanos tuviéronlos públicos, en cuyo establecimiento no debemos descubrir solamente un goce físico ó un mero placer, sino mas bien una precaucion sanitaria.

655.—En el dia es la higiene privada quien regula el uso de las aguas no medicinales, y solo las minerales termales y frias como favorables á la salud ó nocivas, segun la aplicacion que de ellas se hace, entran en el dominio de la higiene pública.

En todos tiempos los manantiales medicinales estuvieron bajo la inspeccion del gobierno; y aunque las leyes reconozcan y protejan la propiedad particular en estas fuentes de salud, la administracion coarta los derechos del propietario y señala límites al aprovechamiento de estos dones de la Providencia en beneficio de los pueblos.

656.—Todos los establecimientos de aguas y baños minerales deben tener un director facultativo que cuida de su buen órden y gobierno y entiende exclusivamente en todos los asuntos propios de su direccion médico-política. Durante la época en que segun la costumbre del pais se hace uso de las

(1) Reglamento de 24 de julio de 1848, art. 7.

aguas y baños, tienen obligacion de residir en el punto mas inmediato del manantial, para que puedan vigilar de cerca sobre la policía física y moral de dichos establecimientos.

**657.**—Ningun enfermo puede beber las aguas minerales, bañarse, entrar en estufa, ni exponerse al chorro sin recibir del director una papeleta firmada ó permiso de usarlas con sujecion á las circunstancias de hora, duracion, temple y demás que expresare. Si el director por los efectos que hubiere observado en los enfermos, hallase conveniente suspender la aplicacion del remedio, recoge la papeleta ó la modifica haciendo nuevas prevenciones. A ningun facultativo titular de la poblacion, ó domiciliado ó residente por acaso en ella, le es lícito visitar á los enfermos concurrentes sin su anuencia, ó sin ser en consulta con el director que es el verdadero responsable.

**658.**—Los dueños de los establecimientos de esta clase tienen su dominio y el goce de todas las prerogativas que les corresponden por derecho de propiedad; pero estos derechos no les autorizan para abusar de las aguas consideradas como remedio, ni para disponer de ellas en perjuicio público. Están de consiguiente sujetos á la direccion médico-política en todo lo relativo á la policía de las aguas y baños, y se les obliga á emprender las obras y reparos que los directores les indiquen para corregir cualquier defecto sustancial en las fuentes, baños, estufas, chorros ú hospederías de los enfermos; y en caso de resistencia ó desidia culpables, los directores acuden á la autoridad del territorio que les presta su auxilio hasta hacer invertir en mejoras, por lo menos, una décima parte de la renta. Sus administradores ó arrendatarios tienen la intervencion que los dueños les conceden para cuidar de su conservacion y de la recaudacion de los productos. Los derechos que se cobran á los enfermos son ajustados á un arancel que la justicia ó autoridad del territorio (hoy el alcalde), si no fuere la propietaria, forma de acuerdo con el director al empezar cada temporada (1).

(1) Reglamento para la direccion y gobierno de los baños y aguas

**659.**—Ademas de estos medios concretos de preservar la salud pública, la administracion adopta tantas medidas higiénicas cuantos son los adelantos que á la sociedad procura en todos los ramos de la civilizacion. Las ciencias y las artes sugieren en el dia recursos contra las enfermedades que eran desconocidos en otros tiempos, y un bienestar mas general disminuye el período de las epidémias y mitiga la ley de la mortalidad bajo la maligna influencia de estas calamidades.

Y no solo los bienes materiales de la civilizacion, sino sus dones morales, concurren á tan favorable resultado. Dijo un filósofo que toda cuestion moral era una cuestion de higiene; y si bien mejor dicho estaria que toda cuestion de higiene es una cuestion moral, aceptamos la una ó la otra máxima como expresion del íntimo enlace de la pureza de nuestras costumbres con las reglas de conducta necesarias á la conservacion del individuo; por manera que la administracion, ora aumentando las riquezas y comodidades de la vida, ora disminuyendo los vicios y moderando las pasiones por medio de la enseñanza, del ejemplo y del castigo, protege con suma eficacia la salud de los pueblos y dilata la vida de las sociedades.

**660.**—Entretanto vela por la observancia de las leyes y encarga á las autoridades administrativas el castigo de toda infraccion de los reglamentos de policía sanitaria dentro de los límites de su potestad correccional; pero si la infraccion fuese tal que mereciese penas mas graves, los contraventores deben ser puestos á disposicion de los tribunales competentes, para que los juzguen como acusados de un delito ó de una falta mas ó menos grave contra la salud pública.

minerales del reino de 3 de febrero de 1834 y reales órdenes de 1.º de junio de 1839 y 28 de febrero de 1844.

# CAPITULO VI.

## Del órden público.

661.—Necesidad del órden público.
662.—El órden debe estar unido á la libertad.
663.—Autoridades encargadas de conservar el órden.
664.—Medios preventivos.
665.—Medios represivos.

**661.**—Una de las condiciones esenciales de nuestra conservacion es el órden público interior ó la paz doméstica de las naciones. Sin órden público no hay seguridad personal, sosiego en las familias, estabilidad en la posesion, estímulo para el trabajo. Cuando el órden no existe, nuestra vida y nuestros bienes están á disposicion de cualquier atrevido, como las cosas sin dueño á merced del primer ocupante, ó como en el estado salvaje toda propiedad cede á la violencia del mas fuerte.

**662.**—Sin embargo, el principio del órden no debe ejercer un imperio omnímodo y absoluto en las sociedades políticas, sino compartido con el principio de la libertad. Orden y libertad son los dos platillos de la balanza cuyo fiel es el derecho ó la ley de la equidad aplicada al régimen de los pueblos. Suprimid la libertad y el órden degenera en despotismo: eliminad el órden y la libertad raya en anarquía. Que la seguridad personal y real sean atacadas por el gobierno ó por los individuos, el desórden reina de la misma suerte y produce iguales resultados.

Como la administracion no tanto crea fuerzas sociales, cuanto dirige y regula las individuales, importa en extremo que el gobierno, respetando y haciendo respetar las personas y las propiedades de los administrados, proteja el libre desarrollo de la actividad particular ó el movimiento espontáneo de la sociedad misma.

**663.**—Nuestras leyes confian el cuidado de conservar el órden en el reino al poder ejecutivo (1), es decir, al gobier-

(1) Art. 43 de la Constitucion.

no por conducto del ministro de la Gobernacion en todo el territorio: en las provincias, incumbe á los gefes políticos mantener bajo su responsabilidad el órden y el sosiego público y proteger las personas y propiedades (1): en los distritos, corresponde á los gefes civiles, atribucion declarada en iguales términos (2): en las capitales, pertenece especialmente á los comisarios velar por el buen órden interior y dispensar proteccion y seguridad á las personas y bienes de los vecinos (3); y en todos los pueblos donde no hubiere delegado del gobierno, es obligacion de los alcaldes adoptar medidas protectoras de la seguridad personal, de la propiedad y de la tranquilidad pública (4).

A este fin emplean las autoridades, ya medios preventivos, ya medios represivos de toda perturbacion del órden público.

**664.**—El sistema preventivo constituye la policía de seguridad que tan fácilmente se presta á lo arbitrario, y cuyo ejercicio conviene por tanto encerrar dentro de tales límites, que ni aten al gobierno las manos para el bien, ni se las dejen sueltas para el mal; en suma, es preciso darle fuerzas para mantener el órden, aunque no tantas que peligre la libertad.

**665.**—La aplicacion del sistema represivo es de la competencia ora de la administracion, ora de la justicia; pero aun en aquellos casos en que corresponde á los tribunales reprimir, el juez pronuncia la sentencia, despues de lo cual la autoridad política se apodera del reo y le aplica el condigno castigo que debe servir para la correccion ó enmienda propia y para el escarmiento ageno.

### Articulo 1.º—*Policía de seguridad.*

666.—Policía de seguridad.
667.—Límites del régimen preventivo.
668.—Pasaportes y pases.
669.—Autoridades que los expiden.

(1) Ley de 2 de abril de 1845, art. 4, §. 2.
(2) Real decreto de 1.º de diciembre de 1847, art. 2, §. 2.
(3) Real decreto de 26 de enero de 1844, art. 7.
(4) Ley de 8 de enero de 1845, art. 79, §. 2.

670.—Personas á quienes pueden expedirlos.
671.—Circunstancias de todo pasaporte en regla
672.—Refrendacion de pasaportes.
673.—Pasaportes colectivos.
674.—Registro de pasaportes.
675.—Pases.
676.—Extranjeros que viajan por España.
677.—Súbditos españoles procedentes del extranjero.

---

**666.**—La policía de seguridad es la vigilancia que la administracion ejerce sobre los individuos y los lugares sospechosos para evitar el menor atentado contra la seguridad de las personas y contra las propiedades de los administrados. El empleo de estos medios preventivos de mantener el órden público, sofocando las tentativas y aun el pensamiento de perturbarlo en su orígen, supone siempre algun grado de restriccion de la libertad individual. Á veces la restriccion alcanza solamente á cierta clase de personas propensas al crímen; á veces son medidas generales de precaucion que obligan á todos los habitantes.

**667.**—Para que dichas medidas puedan justificarse, ó para que el régimen preventivo no traspase la línea de la prudencia y penetre en el campo vedado de lo arbitrario, es preciso:

I. Que sean necesarias; pues si la necesidad no las justifica, hay abuso de poder é infraccion de alguna ley constitucional.

II. Que no sean vejatorias, porque si útiles y constitucionales en el fondo, pueden degenerar en perniciosas é inconstitucionales por vicios de forma.

III. Que se ajusten extrictamente á los límites que las leyes señalan, es decir, que las autoridades encargadas de la policía de seguridad, no pueden detener, ni prender, ni separar de su domicilio á ningun español, ni allanar su casa sino en ciertos casos y bajo ciertas formas (1), ni pueden tampoco imponerle penas corporales ó pecuniarias: su deber es aprehender á los culpables y entregarlos á sus jueces competentes que los castiguen, salvo si dichas autoridades partici-

(1) Art. 7 de la Constitucion.

pan del poder coercitivo otorgado por la ley á la administracion, porque entonces tienen facultad para aplicarlas dentro del rádio de su potestad por via de correccion ó disciplina.

**668.**—Entre las medidas generales de precaucion que adopta la policía de seguridad, se enumeran las siguientes.

I. Los pasaportes y pases.—En rigor de principios, toda persona pacífica puede trasladarse de un lugar á otro sin permiso prévio de la autoridad, derecho que algunas constituciones reconocieron como inherente al hombre y sancionaron con el título de libertad de locomocion. La suspicacia de los gobiernos y las intrigas de los partidos, mas acaso que razones de órden público, introdujeron los pases y pasaportes que primero han sido precauciones temporales, y luego se hicieron de uso permanente.

Los pasaportes son documentos que habilitan para viajar por el interior, ó por el extranjero.

**669.**—Para que unos y otros sean válidos deben ser expedidos por autoridad competente en esta forma:

Por el ministerio de Estado á los príncipes, grandes de España, embajadores, ministros plenipotenciarios y residentes, encargados de negocios, secretarios de legacion, agregados y á todos los empleados dependientes de dicha secretaría inclusos los correos de gabinete, debiendo los interesados solicitarlo por escrito del ministro (1).

Por los demás ministerios á las personas y en los casos en que se practica segun costumbre, así como tambien las licencias de embarque á todos los empleados del estado que pasan á los dominios de Ultramar (2).

Por los capitanes generales, comandantes generales y de armas á los militares y personas que gozan fuero de guerra (3).

Por los gefes políticos en las capitales de provincia, por

(1) Real órden de 3 de abril de 1846.
(2) Reales órdenes de 18 de agosto de 1838, art. 5, y 10 de julio de 1835.
(3) Ibid. art. 6.

los gefes civiles en las cabezas de distrito y por los alcaldes en los demás pueblos á todas las personas del fuero comun (1).

**870.**—Debe expedirse pasaporte á quien quiera que lo solicite, si es libre para viajar, ó no teniendo la autoridad fundado motivo para negárselo.

Carecen de aquella libertad:

I. Por causa de su estado civil los hijos de familia, las mujeres casadas y los pupilos y menores á quienes no se concede pasaporte sin hacer constar el consentimiento de sus padres, maridos, tutores ó curadores.

II. Por razon de su oficio se reusa á los jueces de primera instancia y promotores fiscales, no presentando real licencia para ausentarse, ó en su caso la del regente de la audiencia respectiva (2).

III. Por motivos de interés general se niega pasaporte para el extranjero ó para Ultramar á los mozos sujetos á quintas, si no aseguran las resultas de los sorteos sucesivos, otorgando fianza por medio de escritura pública, la cual deberá ser aprobada por el alcalde de su pueblo, despues de oir por escrito á los padres, parientes ó tutores de tres mozos de la misma edad que el interesado, y á los de otros tres de la inmediata. Esta fianza servirá llegado el caso para la compra de un sustituto en la forma hoy establecida, ó que en lo adelante se estableciere (3).

Sin embargo, si el mozo menor de veinticinco años que solicita pasaporte justifica debidamente alguna excepcion legal que le exima del servicio, debe serle expedido (4).

IV. Por consideraciones de órden público se niega tambien á los que son objeto de pesquisas judiciales: á los que están confinados á un punto en virtud de sentencia ó de providencia gubernativa: á los que no poseen medios ó industria para vivir honradamente: á los expulsados de Turquía con

(1) Real órden de 21 de abril de 1845, art. 1.
(2) Real órden de 23 de febrero de 1840.
(3) Real órden de 17 de enero de 1846.
(4) Reales órdenes de 12 de noviembre de 1838 y 5 de junio de 1846.

prohibicion de volver, si lo solicitaren para dichos estados (1), y á toda persona que lo pida para Gibraltar ó para sus inmediaciones dentro del rádio de diez ó doce leguas, si antes no hace constar el objeto de su viaje (2).

Puede la autoridad reusar pasaporte con fundado motivo á cualquiera persona sospechosa ó desconocida, no presentando fiador que abone su conducta; pero debe ejercer esta facultad con parsimonia y circunspeccion, á fin de no causar molestias ni entorpecimientos indebidos (3).

**671.**—Para que un pasaporte pueda considerarse en regla debe contener los siguientes requisitos:

I. Estar extendido en hojas impresas conforme á los modelos adoptados (4).

II. Aparecer firmado por una autoridad competente.

III. Tener la nota del número del registro y estar cubiertas las casillas con las señas del portador y con su firma, ó la nota de que no sabe firmar (5).

IV. No estar cumplido, pues tal pasaporte se reputa como no existente (6).

V. Y por último, haber sido refrendado en los pueblos del tránsito donde el viajero hubiere pernoctado.

**672.**—Corresponde visar los pasaportes á las mismas autoridades á quienes compete expedirlos; pero en las capitales de provincia pueden además refrendarlos los comisarios de proteccion y seguridad pública.

En los puntos donde el viajero pernocte, el gefe político, el comisario, el celador, ó en su caso el alcalde, pueden exigir la presentacion del pasaporte, aunque sin molestar á los interesados, ni causarles por ello gasto ni vejámen alguno.

Cuando el viajero hubiere llegado al punto de su destino,

(1) Real órden de 9 de agosto de 1838.
(2) Real órden de 15 de abril de 1839.
(3) Real órden de 21 de abril de 1845, art. 5.
(4) Por reglamento de 20 de febrero de 1834.
(5) Real órden de 18 de agosto de 1838, art. 3.
(6) Ibid. art. 7.

debe presentar su pasaporte al celador del barrio dentro de cuarenta y ocho horas; y si se hospedase en fonda, posada, meson, casa de huéspedes ú otra cualquiera de esta especie, es el dueño del establecimiento responsable de la observancia de esta disposicion. En los caminos y despoblados la guardia civil está facultada para requerir la exhibicion de los pasaportes á los viajeros y transeuntes, aun cuando sean militares (1).

**673.**—Además de los requisitos comunes á todos los pasaportes, hay algun otro especial para los pasaportes colectivos, á saber, que se anoten al respaldo los nombres, apellidos y demás circunstancias de los miembros de una misma familia y de los criados que llevan para su inmediato servicio, sin comprender los individuos que viajen en compañía, quienes deben proveerse de pasaportes personales (2).

**674.**—Las autoridades encargadas de expedir y refrendar los pasaportes deben llevar un registro en que anoten los que conceden ó visan con expresion de los nombres, fechas, puntos de direccion y demás circunstancias.

**675.**—Los pases son documentos menos solemnes que habilitan para viajar dentro del rádio de ocho leguas del domicilio. Los expiden los comisarios y á falta de estos el celador del barrio en las capitales, y los alcaldes en los demás pueblos. Ningun pase vale por mas de cuatro meses contados desde la fecha de su expedicion. En los gobiernos políticos, en las comisarías, celadurías y alcaldías respectivamente, se lleva un registro especial en que se anotan las expediciones de pases con expresion del nombre de la persona á quien se hubieren concedido y la fecha de la concesion (3).

Las autoridades deben proceder contra todo español que viajare por el interior sin pasaporte ó pase en regla, deteniéndole, multándole ó remitiéndole de justicia en justicia al pueblo de su naturaleza ó de su domicilio, pero procurando

(1) Reales órdenes de 21 de abril y 15 de mayo de 1845.
(2) Real órden de 14 de agosto de 1846.
(3) Reales órdenes de 13 de diciembre de 1835 y 21 de abril de 1845.

siempre conciliar los intereses del órden público con la mayor libertad de las personas.

**676.**—Los extranjeros no pueden viajar por España sin pasaporte de su gobierno y autoridades respectivas refrendado por nuestros agentes diplomáticos ó consulares residentes en los paises de donde aquellos procedan, ó por las autoridades legítimas españolas, si el pasaporte hubiere sido dado por alguno de los agentes diplomáticos ó consulares extranjeros en estos reinos. Los que fueren hallados viajando con pasaporte falto de estos requisitos deben ser detenidos, dándose parte al gobierno por la autoridad á quien corresponda; y si hubieren venido por mar sin pasaporte, ó no lo trajesen en los términos indicados no se les deja poner pié en tierra, ó se les hace reembarcar inmediatamente.

Si los extranjeros procediesen de Madrid deben llevar pasaporte de los embajadores de su nacion ó de los que hicieren sus veces, visado por el ministerio de Estado, sin cuyo prévio requisito no lo refrenda la autoridad civil.

**677.**—Los súbditos españoles procedentes del extranjero, si no vinieren provistos del competente pasaporte expedido por nuestros agentes diplomáticos ó consulares, son tambien detenidos y reembarcados, pues todos deben traerlo en regla, excepto los individuos de la tripulacion á quienes basta estar incluidos en el rol (1). Si proceden de Francia, están obligados á visar sus pasaportes en los consulados de Bayona, Perpiñan ú otro cualquier punto de la frontera por donde desean penetrar en este reino, pues sin este requisito las autoridades españolas no les permiten la entrada (2).

### ARTICULO 2.º—Uso de armas.

678.—Clasificacion de las armas.
679.—Libre uso de las armas.
680.—Uso legítimo en España.
681.—Clases que pueden usarlas sin licencia.
682.—Las demás personas necesitan permiso.
683.—Autoridades encargadas de expedir estas licencias.
684.—A quienes pueden otorgarlas.
685.—Penas en que incurren los

(1) Real órden de 18 de agosto de 1838, arts. 8, 9 y 10.
(2) Real órden de 3 de abril de 1846.

que usaren armas sin autorizacion.
686.—Obligaciones de los armeros.
687.—Armas prohibidas.
688.—Personas autorizadas para usarlas.
689.—Castigo en que incurren los infractores de la prohibicion.
690.—Fabricacion y venta de armas prohibidas.

—

**678.**—Las armas se distinguen en lícitas é ilícitas, ó permitidas y prohibidas por la ley.

**679.**—Hay algunos publicistas que reconocen como un derecho individual el libre uso de las armas para proveer á la propia defensa; pero aun aceptando el principio, nadie puede disputar á la administracion la facultad de desarrollarlo en reglamentos análogos á las necesidades y costumbres de cada nacion.

**680.**—En España el uso legítimo de las armas está sujeto á ciertas restricciones ó garantías que la prudencia del gobierno ha escogitado y exige para evitar el abuso. Por regla general á nadie es lícito usar, ni tener arma alguna, aunque sea de la clase de las permitidas, sin autorizacion especial concedida por la autoridad competente.

**681.**—Están sin embargo habilitados para usarlas sin necesidad de licencia:

I. Todos los que las llevan como parte de su uniforme.

II. Los matriculados y aforados de marina (1).

III. Los individuos del ejército y los del resguardo público y municipal (2).

IV. Los conductores de los caudales del estado (3).

V. Los comisarios, celadores y agentes de proteccion y seguridad pública (4).

VI. Los guardas de los montes y plantíos del estado y de los propios, comunes y establecimientos públicos (5).

(1) Real órden de 18 de febrero de 1825.
(2) Ibid. y reglamento de policía para las provincias de 20 de febrero de 1824.
(3) Real órden de 29 de noviembre de 1828.
(4) Reglamento de policía y real órden de 12 de febrero de 1846.
(5) Reglamento de 24 de marzo de 1846, art. 36.

VII. Los ordenanzas de los telégrafos (1).

VIII. Los empleados y dependientes de los portazgos (2).

682.—A todas las demás personas se les concederá el permiso que soliciten, si ofrecen garantías suficientes y mediante la retribucion señalada, excepto á los rabadanes, pastores y zagales del ganado estante ó trashumante á quienes se les expide grátis (3).

683.—Corresponde ordinariamente expedir las licencias de armas á las mismas autoridades á quienes pertenece librar los pasaportes, pues aunque posteriormente se ha dispuesto que se obtuviese esta autorizacion de los gefes políticos (4), semejante disposicion tiene el carácter de una medida de circunstancias requerida por la necesidad de conservar el órden público amenazado. La regla general y constante es que sea atribucion de las autoridades encargadas de velar por la seguridad de las personas y propiedades; mas sin embargo, mientras no haya una declaracion explícita en contrario, debemos atenernos á la jurisprudencia establecida.

684.—Los gefes políticos no conceden dicha licencia sino á los vecinos que se hallaren empadronados en los libros de su barrio respectivo, si al propio tiempo inspiran completa confianza de que no harán uso punible de las armas.

Todas las licencias de esta clase caducan de derecho el último dia del año. Los que quieran continuar usando de ellas deben renovarlas antes que espire el plazo (5).

685.—Las personas que tuvieren ó usaren armas sin la competente autorizacion incurren en la pena de cien ducados de multa y treinta dias de prision (6); el que no renueve la licencia pasado el término designado para su duracion, segun reglamento, será corregido con la multa de cien ducados; y al

(1) Real órden de 20 de mayo de 1846.
(2) Real órden de 26 de marzo de 1844.
(3) Real órden de 3 de diciembre de 1824.
(4) Real órden de 14 de julio de 1844.
(5) Reglamento de policía de 20 de febrero de 1824, art. 123 y real órden de 30 de mayo de 1846.
(6) Reglamento citado, y dicha real órden, art. 2.

que tuviere ó usare mas de las contenidas en la concesion, se le castiga con cincuenta ducados y además se le inhabilita para usarlas por espacio de un año (1).

**686.**—Los armeros están obligados á presentar á los gefes políticos un estado de las armas que posean, y en los ocho primeros dias de cada mes una nota de las que hubieren vendido en el anterior y de las que todavía conservan en su poder (2).

**687.**—Son armas prohibidas todas las cortas blancas y de fuego, como pistolas, trabucos y carabinas que no lleguen á la marca legal, es decir, que no tengan cuatro palmos de cañon, y los puñales, giferos, almaradas, navajas de muelle con golpe ó virola, daga sola y cuchillos de punta (3). Tambien suelen algunos autores enumerar entre las armas prohibidas los instrumentos cortantes y punzantes que usan los artesanos en sus oficios, de suerte que no pueden llevarlos consigo para su defensa.

Y no solo están prohibidas las armas cortas, sino tambien las espadas mayores de cinco cuartas, las de vaina abierta y los berdugos buidos de marca ó mayores de ella aunque bajo penas mas leves (4).

Estas prohibiciones fúndanse en que siendo dichas armas puramente ofensivas y fáciles de ocultar, suelen dar ocasion á muertes alevosas que la autoridad debe precaver.

**688.**—Hállanse autorizados para usar armas prohibidas:

I. Con respecto á las pistolas de arzon, las personas que fueren á caballo y en traje interior decente (5).

II. Los marineros y gentes de mar que pueden usar á bordo los cuchillos necesarios para sus maniobras y faenas (6).

III. Los visitadores, ministros y guardas de las rentas

(1) Ibid. arts. 3, 4 y 5.
(2) Ibid. art. 9.
(3) Ley 19, tít. xix, lib. xii, Nov. Recop.
(4) Ibid. leyes 3 y 7.
(5) Ibid. ley 19.
(6) Real órden de 1.° de setiembre de 1790.

públicas á quienes está permitido el uso de todas las armas de fuego prohibidas, mientras sirven sus oficios (1).

IV. Los empleados en diligencias pertenecientes al servicio del estado que pueden llevar cuchillos con licencia por escrito de los gefes de la tropa destinada á perseguir contrabandistas y malhechores (2).

V. Los militares que fueren disfrazados en busca de desertores ó con otro encargo de la autoridad, llevando para ello los correspondientes despachos por tiempo limitado (3).

VI. Los generales y oficiales hasta el grado de coronel inclusive pueden usar en viaje y tener en su casa carabinas y pistolas de arzon de las marcas regulares; pero los demás oficiales inferiores solo las pueden llevar cuando fueren con su regimiento, compañía ó destacamento ó con licencia de sus gefes (4).

**689.**—El uso de las armas prohibidas es castigado por la autoridad como una contravencion á los reglamentos de policía con las mismas penas que si fuesen permitidas; pero además el infractor será entregado al tribunal competente para la formacion de causa (5).

**690.**—Las leyes prohiben la fabricacion y venta de toda clase de armas ilícitas (6).

ARTICULO 3.°—*Juegos prohibidos.*

**691.**—Juegos ilícitos.
**692.**—Juegos vedados por la ley.
**693.**—Deberes de la administracion.
**694.**—Sorteos y rifas.

—

**691.**—El juego como pasatiempo ó distraccion debe ser permitido por las leyes á semejanza de todos los medios honestos de esparcir el ánimo fatigado; pero cuando los juegos pervierten las costumbres de los pueblos ó los arruinan, ya

(1) Ley 12, tit XIX, lib. XII, Nov. Recop.
(2) Ibid. ley 20.
(3) Ordenanzas del ejército, trat. VIII, tít II, art. 2.
(4) Ley 13, tít. XIX, lib. XII, Nov. Recop.
(5) Real órden de 14 de julio de 1844.
(6) Ibid. ley 19.

distrayéndolos del trabajo, ya corrompiendo la virtud, y ya en fin exponiendo y aniquilando los ahorros del jornalero, el capital del negociante y el patrimonio de las familias, es un vicio odioso por sí mismo y digno de severo castigo. Tanto mas debe la administracion perseguir los juegos ilícitos, cuanto que la pasion del jugador es ardiente y su sed inextinguible. Dominado su corazon por este vicio funesto, no hay desórden que le acobarde, ni temor que le arredre, ni crímen que no sea capáz de cometer á trueque de ganar mas, si el cebo engañoso de anteriores ganancias le seduce, ó de tentar un cambio de suerte y desquitarse, si ha perdido.

En nuestra antigua legislacion era el juego de suerte y azár, sin embargo, tolerado. El Rey don Alonso X permitió casas públicas de estos juegos á las cuales llamaban entonces *tafurerías* que estaban arrendadas por cuenta del estado ó de las ciudades, villas y lugares á quienes se habia otorgado el privilegio de abrirlas. Para contener sin duda el desenfreno del juego, intentó el sábio autor de las Partidas reglamentarlo, mandando formar el cuerpo legal conocido con el título de *Ordenamiento de las tafurerías*; pero tales fueron los escándalos, y tan graves los daños que causaron al estado y á las familias, que á la vuelta de pocos años hubieron de ser cerradas, y la anterior tolerancia se trocó en severa prohibicion.

Compete, pues, á la administracion celar para que no haya juegos prohibidos y no se abuse de los permitidos hasta el punto de privarlos de su inocencia, porque depravando el carácter de los hombres ó labrando su ruina, se aventura siempre la tranquilidad y el sosiego público.

**692.**—Nuestras leyes abundan en disposiciones relativas á tan interesante objeto. Están prohibidos:

I. Todos los juegos de suerte ó azár y aquellos en que intervenga envite, los cuales con su propio nombre se expresan en la ley (1).

II. Todos aquellos en que se interesen alhajas, prendas

(1) Ley 15, tit. XXIII, lib. XII. Nov. Recop.

ú otros bienes cualesquiera, sean muebles, sean raices, en poca ó mucha cantidad, y los juegos á crédito, á fiado ó bajo palabra, aun cuando no entren por su clase en el número de los vedados.

III. Tambien lo están los permitidos, si el tanto suelto que se jugare excediere de un real de vellon, y toda la cantidad pasase de treinta ducados, aunque sea en muchas partidas, siempre que intervenga en ellas alguno de los jugadores, ó se atravesaren apuestas.

IV. Igualmente se prohibe á los artesanos y menestrales, tanto á los maestros, como á los oficiales y aprendices y á los jornaleros de todas clases, entretenerse en juegos permitidos durante los dias y horas de trabajo, es decir, desde las seis de la mañana hasta las doce del dia, y desde las dos de la tarde hasta las ocho de la noche.

V. Asimismo se prohibe toda especie de juego en las tabernas, figones, hosterías, mesones, botillerías, cafés y demás casas públicas, excepto los de damas, ajedréz, tablas reales y chaquete en las de trucos y villar (1).

**698.**—A la administracion toca evitar los juegos ilícitos, perseguirlos, sorprender á los jugadores y castigarlos por via de correccion dentro de los límites de su potestad disciplinar, y entregarlos despues al tribunal competente para que los juzgue con arreglo á las leyes (2). Para hacer estas sorpresas en lugares públicos, basta tener noticia ó fundados motivos de sospecha; pero para reconocer casas particulares es preciso instruir antes una informacion sumaria de la cual conste la contravencion, y proceder despues en la forma que las leyes disponen, por no incurrir la autoridad en la tacha de violadora de domicilio.

Ninguna persona puede resistir el cumplimiento de las órdenes que la autoridad dictare respecto á juegos, ni desobedecer sus providencias so pretesto de fuero por privilegia-

(1) Ibid.
(2) Ley provisional para la ejecucion del código penal, regla 3.ª y real decreto de 22 de setiembre de 1848, art. 2.

do que sea, porque sobre no reconocerse en negocios de policía, la ley los anula expresamente en estos casos (1).

**694.**—Tambien se hallan prohibidas las rifas, como juegos de azár, aun las celebradas en casas particulares, ó á extractos de lotería, ó á título de piedad en las puertas de los templos, ó para objetos de culto, siendo castigada toda contravencion con la pérdida de la cosa puesta en rifa y una cantidad duplicada del valor que se la diere en billetes, á no ser que se hubiese solicitado y obtenido el permiso de la autoridad competente.

Solo al gobierno pertenece otorgar semejante autorizacion en favor de los establecimientos de beneficencia que se hallen indotados, dejando la cuarta parte á beneficio de la renta de loterías, sin admitir peticion en contrario y justificando préviamente la necesidad de recurrir á semejante arbitrio (2).

Tal es la série de las principales disposiciones encaminadas á reprimir la funesta pasion del juego; pero ¿podrá la administracion lisonjearse de haber cumplido con sus deberes y de que sus esfuerzos serán coronados con un éxito feliz, mientras el gobierno irrite la sed de ganancias aleatorias con el poderoso atractivo de las loterías? ¿O no es verdad que los pueblos ceden, mas que á la predicacion y al castigo, á la imitacion y al ejemplo?

### ARTICULO 4.°—Vagos.

695.—Vagos.
696.—Legislacion antigua.
697.—Ordenanza de levas.
698.—Principios en que deben fundarse las leyes represivas de la vagancia.
699.—Consecuencias.
700.—Legislacion actual.
701.—Deberes de las autoridades judiciales y administrativas con respecto á la extirpacion de la vagancia.

—

**695.**—Uno de los medios preventivos mas eficaces de conservar el órden público, es impedir la ociosidad y perseguir a las gentes ociosas y mal entretenidas.

(1) Ley citada de la Nov. Recop.
(2) Reales órdenes de 10 de mayo de 1835, 20 de julio de 1836 y 27 de agosto de 1838.

**696.**—El código de las Partidas llama á estos *baldíos (validi)*, de los cuales «non viene ningun pro á la tierra», y manda que «non tan solamente sean echados de ella, mas aun que si, seyendo sanos de sus miembros, pidieren por Dios, que non les den limosna, porque escarmienten á facer bien viviendo de su trabajo» (1). Estas penas han sido renovadas y algunas veces agravadas notablemente en varias leyes y ordenanzas posteriores, hasta imponer la de muerte á los reincidentes (2).

En el siglo XVI cuidaron las córtes celebradas en distintas épocas, de llamar la atencion del emperador Cárlos V acerca de la necesidad de reprimir la vagancia y la falsa mendicidad. A consecuencia de tan reiteradas peticiones se dictaron varias providencias con el fin de atajar semejantes abusos, cometiendo á los Ayuntamientos, corregidores y justicias el encargo de velar por su observancia y de cuidar de este ramo de policía (3).

En el siglo XVII el mal fué en aumento con las desgracias de la nacion y con su decadencia en agricultura, artes y comercio.

En el XVIII se ha expedido la famosa ordenanza de vagos de 1745 y se han definido las gentes de mal vivir clasificándolas en ociosos, vagabundos y mal entretenidos (4). Entonces se creó una secretaría llamada de *levas* para cuidar de la policía y castigo de los vagos y holgazanes, se ordenó la manera de proceder contra ellos y se ha dispuesto aplicar los vagos á la armada ó al ejército de tierra, segun su edad, y destinar á presidio ó á los arsenales á los mal entretenidos con otras reglas para su recogimiento, conduccion á la caja y á su final destino (5).

**697.**—Cárlos III dió una nueva ordenanza de levas en 1775 en la cual declara vago á toda persona que careciendo

(1) Ley 4, tít. xx, Part. II.
(2) Ordenanzas municipales de Toledo formadas en el año 1400.
(3) Ley 14, tít. xxxix, lib. vii, Nov. Recop.
(4) Ley 11, tít. xvi, lib. xii, Nov. Recop.
(5) Ley 7, tít. xxxi, lib. x, Nov. Recop.

de rentas fijas, no se ocupa en la labranza, ni se dedica á oficio alguno ó anda mal entretenido; señala los trámites ó procedimientos para hacer semejantes declaraciones, y los aplica á las armas, á la marina, á los hospicios ú otros destinos equivalentes, segun las circunstancias de edad, estatura y robustez (1).

Pero antes de adoptar tan severas providencias, la ley excita al empleo de medidas mas suaves. Recomienda á las justicias que si los vagos tuvieren padres, se dirijan á ellos exhortándolos á que den buena educacion á sus hijos y los envien á las escuelas públicas para que reciban instruccion civil y religiosa. Siendo huérfanos, el estado los prohija y los Ayuntamientos sustituyen en autoridad y en obligaciones al padre natural, procurando acomodar á los vagos de corta edad ó enfermos en los hospitales, hospicios ú otras casas cualesquiera de beneficencia, proporcionándoles educacion y enseñándoles un oficio para convertirlos en hombres útiles y buenos ciudadanos.

Los Ayuntamientos son jueces exclusivos y calificadores legales de estas personas, porque dice la ley, «así como no podría haber apelacion de los arreglos domésticos con que sus padres aplican sus hijos al trabajo y á los oficios, es razon que no salga del Ayuntamiento toda esta materia que debe considerarse doméstica y paterna, por suplir los magistrados el abandono é imposibilidad de los deudos ó parientes cercanos» (2).

**698.**—Tal, con leves diferencias, fué la legislacion sobre vagos vigente hasta nuestros dias en que se promulgó una ley relativa á este punto: mas antes de exponer su doctrina, conviene fijar con alguna precision cuales son los deberes de la administracion acerca de la vagancia.

La ociosidad puede ser voluntaria ó forzosa en los individuos, accidental ó habitual, simple ó calificada.

La voluntaria supone un vicio, un verdadero desarreglo de costumbres que la administracion está obligada á corre-

(1) Ley 7, tít. XXXI, lib. XII, Nov. Recop.
(2) Ibid, ley 10.

gir por el bien del vicioso, por la seguridad de todos y para evitar el mal ejemplo. La forzosa es una desgracia particular hija ya de la ignorancia, ya de la imprevision, ó resultado de ciertas causas generales imposibles de contrarestar por un hombre solo. Este género de ociosidad inocente, ó esta falta de trabajo debe ser remediada por el influjo de la caridad pública, si no bastasen los auxilios de la privada.

La ociosidad accidental, aunque voluntaria, no es el vicio mismo, sino sus anuncios: es la semilla, no el fruto. Como son desórdenes leves todavía y por lo comun privados, faltas en fin de nuestra conducta doméstica, mas bien entran en la esfera de la moral, que caen bajo el imperio de la administracion. Las autoridades políticas pueden sin embargo combatirla indirectamente imbuyendo en los pueblos por medio de la educacion el amor al trabajo, y alentando la perseverancia con el estímulo de la recompensa. La habitual envuelve un estado de guerra con la sociedad, el hombre vive en oposicion con el interés general y es su constante enemigo.

En la ociosidad simple hay peligro de turbar el órden público: en la ociosidad calificada ó acompañada de circunstancias agravantes, el órden público está de hecho perturbado. La primera se combate con medios preventivos dentro de los límites del poder administrativo: la segunda es un delito comun que debe ser reprimido y castigado por el juez competente.

[illegible].—De todo lo expuesto se infiere que solo la vagancia voluntaria, habitual y simple, corresponde á la policía de seguridad, repartiéndose el dominio de la forzosa, accidental y calificada entre la beneficencia pública, la moral y la justicia.

Esta doctrina nos esplica la insuficiencia de las antiguas leyes relativas á extirpar la vagancia, y la ineficacia de aquellas penas tan severas que rayaban en crueldad, porque en política, lo mismo que en medicina, para acertar con el remedio, lo primero es conocer el achaque.

Si el vicio de la ociosidad, ó la escaséz de jornales, ó la

profusion indiscreta de limosnas eran causas de la vagancia ¿cómo conducirian á extirpar el mal, ni la prision, ni el cambio forzoso de domicilio, ni el destierro temporal ó perpétuo, ni la pena infamatoria de los azotes? Procúrese la educacion del pueblo, desarróllese la industria, no sea ciega la caridad, y la vagancia quedará tan reducida, que á pocos esfuerzos logrará la administracion contenerla y destruirla.

**700.**—La legislacion moderna en punto á vagancia se ajusta bastante á estos principios. Son vagos los que no poseen bienes ó rentas, ni ejercen habitualmente profesion, arte ú oficio, ni tienen empleo, industria, ocupacion lícita ó algun otro medio legítimo y conocido de subsistencia, aun cuando sean casados y con domicilio fijo (1).

Distingue á los vagos en simples y calificados y declara pertenecer á la primera clase:

I. Los que no tienen oficio, profesion, renta, sueldo, ocupacion ó medio lícito con que vivir.

II. Los que teniendo oficio ó ejercicio, profesion ó industria no trabajan habitualmente en ellos, y no se les conocen otros medios lícitos de adquirir su subsistencia.

III. Los que con renta, pero insuficiente para vivir, no se dedican á alguna ocupacion lícita y concurren ordinariamente á casas de juego, tabernas ó parages sospechosos.

IV. Y los que, pudiendo, no se dedican á ningun oficio ni industria, y se ocupan habitualmente en mendigar.

Son vagos calificados ó con circunstancias agravantes:

I. Los vagos simples que hubiesen entrado en alguna casa, habitacion, almacen ú oficina sin permiso del dueño, ó de otra manera sospechosa.

II. Los que lo hubieren verificado usando de engaños ó amenazas.

III. Los que se disfracen ó tengan armas, ganzúas ú otros instrumentos propios para ejecutar algun hurto ó penetrar en las casas.

(1) Código penal, art. 251.

IV. Los vagos contra quienes apareciere alguna otra fundada sospecha de delito (1).

**701.**—Corresponde al tribunal competente hacer la declaracion de vago; pero los gefes políticos, los alcaldes y los comisários de proteccion y seguridad pública pueden instruir á prevencion las primeras diligencias, pasando luego el sumario contra el presunto vago al juez de primera instancia de su domicilio.

Si aquel fuese declarado vago con circunstancias agravantes, la administracion se abstiene de todo procedimiento y confía la represion de la vagancia á la justicia, considerándola como un delito; mas si la declaracion fuese de vago simple, los tribunales deben poner á disposicion de los gefes políticos los sentenciados de esta especie, para que los destinen á los talleres de los establecimientos que el gobierno designare al efecto, por el tiempo de uno hasta tres años, segun la sentencia (2).

Los gefes políticos deben formar un padron de todos los comprendidos en el número de los vagos simples, instruirles el correspondiente sumario y entregarlos á los tribunales (3).

Los alcaldes están obligados á dar aviso al gefe del destacamento de la guardia civil, siempre que les fuere posible, de la presentacion de cualquiera persona sospechosa (4)..

Sin embargo, la ley represiva de la vagancia, así como las providencias concernientes al asunto, no podrán tener cabal y útil ejecucion, mientras no cumpla el gobierno su promesa de abrir establecimientos fabriles ó talleres en donde dar trabajo á los vagos no calificados, procurando además su correccion y enmienda (5).

(1) Ley de 9 de mayo de 1845, arts. 1 y 2.
(2) Ley citada, art. 3 y real órden de 27 de mayo de 1846.
(3) Real órden de 30 de marzo de 1848.
(4) Real órden de 24 de setiembre de 1846.
(5) Real órden de 27 de mayo de 1846.

ARTICULO 5.° — Gitanos.

702.—Gitanos.
703.—Condicion de las razas proscriptas.
704.—Legislacion acerca de los gitanos.
705.—La civilizacion hará desaparecer esta raza.

**702.**—Cualesquiera que sean el orígen de los gitanos y las causas de su venida á Europa; ora procedan del Egipto, segun así lo dan á entender las primeras leyes que acerca de ellos se leen en nuestros códigos; ora sean subdivisiones de las tribus de los Párias, que huyendo de las conquistas del famoso Timus ó Tamerlan emigraron del Asia, es lo cierto que hácia fines del siglo XIV ó principios del XV divagaban en gran número por España.

**703.**—Las razas proscriptas suelen tener inclinacion á la vida errante y vagabunda. Cuando la opinion las maldecia y las leyes las acosaban, no era posible que fijasen su asiento en pueblo alguno, ni se apegasen á ningun territorio por medio del cultivo. Alzaban su morada y emigraban con sus familias huyendo, si la persecucion era viva, y establecian en otra parte su domicilio, ó preferian ejercer oficios ambulantes, ya que no fuesen un pretesto para mejor encubrir su completa vagancia, y un medio de ejecutar sus robos y disimular sus fraudes y supercherías.

**704.**—En el siglo XV empiezan nuestras leyes á ocuparse en esta gente, á la cual daban entonces el nombre de egipcianos. Los Reyes Católicos mandaron que en el término de sesenta dias saliesen del reino, encargando á las justicias la persecucion y castigo de los que encontráran (1). Felipe IV prohibió que habitasen en un mismo barrio, y dispuso que en cualquiera poblacion donde hubiese muchos reunidos, se los esparciese entre los distintos barrios de ella (2). Felipe V les obligó á tomar oficio prohibiéndoles dedicarse á otros, por ejemplo, al de cerrajero (3).

(1) Ley 1, tít. XVI, lib. XII, Nov. Recop.
(2) Ibid. ley 5.
(3) Ibid. ley 7.

Cárlos III, abandonando el camino trillado de la violencia, ensayó otro sistema de reducir á los gitanos mas conforme con los principios de la administracion. Empezó combatiendo las preocupaciones vulgares que aumentaban el desvío entre aquellas tribus y la sociedad, declarando que no son por orígen, ni por naturaleza, ni proceden de raiz infecta alguna: prohibió nombrarlos con las voces de gitanos ó cristiános nuevos, bajo las penas de los que injurian á otros de palabra ó por escrito, y mandó tildar y borrar de oficio ó á peticion de parte estas voces injuriosas y falsas en cualesquiera documentos en que se hubieren puesto ó se pusieren. Tambien les ordenó avecindarse en los pueblos que eligieren, dejar su traje, lengua y modales, aplicarse á oficio, ejercicio ú ocupacion honesta sin distincion de la labranza ó artes, no satisfaciendo con emplearse en sus habituales profesiones de esquiladores, traficantes de bestías ó venteros y posaderos en despoblado, para lo cual se les abrieron las puertas de los gremios, multando á los que contradijeren su admision (1).

Y aunque se impusieron gravísimas penas, así á los gitanos que no se dedicasen á ningun oficio ni ocupacion, siquiera á la de jornaleros ó peones de albañil, y continuasen vagando por caminos y despoblados sin objeto ó con el liviano pretesto de recorrer las ferias y mercados, como á sus auxiliadores, receptadores, encubridores y protectores declarados, su aplicacion desdeciria de nuestro actual régimen político y de nuestras mas suaves costumbres. Hoy deben ser los gitanos perseguidos y castigados como vagos y al tenor de la ley vigente.

**705.**—El saludable rigor de la policía, y mas que todo, el influjo creciente de la civilizacion en España, acabarán al fin por allanar todas las barreras, y la sociedad absorberá en su seno á la clase ya disminuida y menos abyecta de los gitanos, cuya anterior existencia nómade, sin hogar, sin bienes, sin oficio ni amor al trabajo, sin fé y sin moral, cons-

(1) Ibid. ley 11.

tituia un estado dentro del estado en daño de las personas, con menoscabo de las propiedades y á riesgo constante de turbar el público reposo.

### ARTICULO 6.° — Desertores.

706.—Desertores.
707.—Autoridades encargadas de perseguirlos.
708.—Aprehension y conduccion de los desertores.
709.—Responsabilidad de los capitanes y patronos que los admiten á su bordo.

—

**706.**—La desercion es un delito que castigan severamente las leyes militares. El soldado perjuro que abandona sus banderas, falta al mayor de los deberes que un ciudadano ha contraido para con su patria, el de defenderla con las armas en la mano, siendo llamado por la ley.

**707.**—Despues de aprehendido el desertor y entregado á sus jueces competentes, nada queda por hacer á la policía de seguridad; pero mientras anda oculto en los bosques ó huido por las montañas, es obligacion de las autoridades perseguirle y no descansar hasta lograr su captura. El desertor, si no es malhechor, está en camino de serlo, pues el deseo de huir las penas que le amenazan, le obliga á emprender una vida fugitiva, y á procurarse el sustento á costa de cualesquiera medios criminales, y así se convierte fácilmente en salteador, ó se alista en una cuadrilla de bandidos.

Todas las justicias de los pueblos están obligadas á perseguir y prender á los desertores del ejército ó de la armada, y si resultare que alguno ha residido en cualquiera poblacion mas de ocho dias, los alcaldes incurren en pena pecuniaria (1).

El alcalde que prendiere á un desertor debe recibirle por ante escribano ó fiel de fechos declaracion de los pueblos por donde ha transitado y de las personas que le han ocultado ó auxiliado á sabiendas, á fin de que se proceda contra ellas,

(1) Circular del Consejo supremo de la Guerra de 30 de marzo de 1827.

y remitirle con las diligencias á disposicion de la autoridad militar (1).

En el dia es la guardia civil quien tiene principalmente el encargo de prender á los desertores, porque á este cuerpo corresponde ejercer la policía de seguridad en los caminos y despoblados.

**708.**—Todos los gastos causados por un desertor en su aprehension y conduccion, los abona él mismo á cuenta de los haberes que devengue en el nuevo servicio. Los individuos desertados de Ultramar, son conducidos en los buques de guerra que salieren para aquellos dominios. Los regimientos de donde proceden ó á los cuales fueren agregados, abonan el importe de las raciones con que fueren asistidos; y si los embarcasen en naves mercantes ó en correos marítimos, á falta de buques de guerra, el socorro que los desertores devenguen durante la navegacion, les será satisfecho á los capitanes por los gefes respectivos en llegando al puerto.

**709.**—Los capitanes ó patrones de buques que admitan á su bordo y transporten á individuos desertados de Ultramar, incurren por via de pena en el pago de todos los gastos y daños que se originen para volverlos á sus regimientos, salvo si justifican que el desertor se embarcó con pasaporte en regla y con su correspondiente boleta de sanidad (2).

### Articulo 7.º—Malhechores.


710.—Persecucion de malhechores.
711.—Responsabilidad de los gefes políticos y alcaldes.
712.—Responsabilidad de los pueblos.
713.—Juicio del sistema de la responsabilidad mancomunada.


—

**710.**—Los gefes políticos están obligados á velar por el órden público y á proteger las personas y propiedades, no solo dentro, sino fuera de las poblaciones. A este fin la ley les manda disponer de la fuerza de seguridad pública que exija

(1) Véase el tít. IX, lib. XII, Nov. Recop.
(2) Real órden de 21 de marzo de 1835.

la persecucion activa de toda cuadrilla de malhechores y requerir el auxilio de la militar, si aquella no fuese bastante, y les autoriza para que organicen, siempre que lo juzguen necesario, compañías ó partidas sueltas de escopeteros (1). Hubiéramos creido que esta autorizacion habia caducado despues de la organizacion de la guardia civil, si no la viésemos repetida en una disposicion posterior á la creacion de dicho cuerpo, aunque con la circunstancia de ser indispensable el auxilio de esta fuerza especial (2). Cuando las cuadrillas de malhechores llegaren á ser considerables á juicio de la autoridad superior política, se ponen las partidas respectivas de proteccion y seguridad pública á las órdenes inmediatas de la autoridad militar, á la cual deben prestar los gefes políticos toda la cooperacion que sea dable en el círculo de sus atribuciones (3).

**711.**—Los gefes políticos son responsables de cualquier robo á mano armada, ó de la continuacion por algun tiempo de cualquier gavilla en los límites de su provincia, siempre que no hagan constar las precauciones ó medidas que hubieren adoptado para llenar cumplidamente los deberes que les imponen la ley y la naturaleza de su cargo (4).

Los alcaldes están sujetos á igual responsabilidad que les será exigida por los gefes políticos, quienes proceden a suspender y formar causa á aquellos en cuyo término se repitan con alguna frecuencia los atentados á mano armada contra las personas y propiedades (5). Además de ser responsables por los robos y excesos cometidos en sus respectivos distritos, lo son tambien muy especialmente de la fuga de los reos que sin la competente seguridad fueren conducidos por los tránsitos de justicia (6).

(1) Reales órdenes de 11 de enero y 26 de febrero de 1844.
(2) Real órden de 11 de mayo de 1844, art. 1.º
(3) Ibid. art. 2.
(4) Reales órdenes de 11 de enero, art. 1, y 26 de febrero artículo 5.
(5) Real órden de 26 de febrero de 1844, art. 4.
(6) Reales órdenes de 29 de enero de 1828, y 23 de octubre de 1829.

**712.**—Tambien participan de dicha responsabilidad los pueblos mismos, puesto que los gefes políticos tienen facultad para disponer la inmediata indemnizacion de los daños que causen los foragidos á cualquier vecino en sus propiedades situadas fuera de las poblaciones, así como de las cantidades que para evitar estos daños exijan los malhechores á sus dueños, siempre que estos justifiquen haber acudido á la autoridad local ó provincial antes de entregar la suma pedida, sin haber obtenido proteccion y auxilio. Esta indemnizacion se verifica mediante una derrama entre los vecinos pudientes del pueblo en cuyo término se halle la propiedad incendiada ó asaltada por los bandidos, ó que motive la reclamacion de la suma del rescate (1).

**713.**—Aunque no ha faltado algun ardiente apologista de esta especie de responsabilidad mancomunada, porque (dice un escritor) «semejante medida tiende á nivelar el perjuicio, distribuyendo su importe entre la masa de propietarios, dejando al espoliado una parte no pequeña de los sufrimientos físicos y morales, y en fin, estableciendo la *solidaridad* ó garantía mútua que deben tener todas las instituciones sociales y todos los ramos de la produccion y de la riqueza»; nosotros creemos mas acertado censurarla como poco justa, pues los principios del socialismo no influyeron á buen seguro en la mente del gobierno.

Los pueblos contribuyen al estado con su sangre y sus tesoros, en cambio de la proteccion que á sus personas y propiedades la autoridad y la fuerza pública les dispensan. Verdad que es deber de todo ciudadano contribuir al sostén del órden público, acudiendo en auxilio del magistrado cuando fuere requerido; pero entre esto y ser responsable de actos que ni puede, ni es llamado á evitar, media una gran distancia. Los pueblos dejaron de estar armados desde la suspension ó extincion de la milicia nacional, y desde entonces cesó tambien su obligacion de perseguir á los malhechores, que es el instituto de la fuerza de proteccion y seguri-

(1) Real órden de 26 de febrero de 1844, arts. 6 y 7.

dad pública y de la guardia civil. Y no solo de la agresion, sino aun de la resistencia se hallan dispensados por la razon y por la equidad, cuando carecen de medios de hacerla con probabilidades de buen resultado; y las probabilidades de vencer es óbvio que están siempre de parte de los facinerosos contra los pueblos, es decir, de la gente armada contra la desarmada, excepto si esta ventaja estuviese compensada con la desventaja del número.

Por otra parte, la indemnizacion de los daños causados por las cuadrillas de bandidos, ó es una contribucion ó una pena. Si lo primero, el gobierno careció de potestad para imponerla: si lo segundo, no debe gravár tan solo sobre los vecinos mas pudientes, sino alcanzar á todos los ciudadanos.

En resúmen, nuestra humilde opinion es que esta providencia del gobierno lleva profundamente impreso el sello de la época azarosa en que fué dictada; y como no la consideramos ni muy equitativa, ni muy constitucional, sino puramente como una exigencia de la política, nos atrevemos á sostener que es inaplicable en tiempos tranquilos y á provincias sosegadas.

### ARTICULO 8.° — Reuniones públicas.

714.—Libertad de asociacion.
715.—Reuniones ilícitas.
716.—Deberes de la administracion.

**714.**—Nuestras leyes constitucionales no reconocen como un derecho político la libertad de asociacion, y así pueden limitar su ejercicio segun lo crean conveniente al órden público. Las autoridades encargadas de velar por la tranquilidad del estado, conceden ó niegan su permiso para juntarse á las personas que desean conferir sobre asuntos de interés comun ó privado, y presiden estos actos si les place (1).

**715.**—Pero si las leyes y el gobierno dejan á su prudente arbitrio el uso de esta facultad cuando las reuniones son de suyo inofensivas, tambien les imponen la obligacion de

(1) Ley de 2 de abril de 1845, art. 5.

impedirlas ó disolverlas, si fueren ilícitas, á cuya clase pertenecen:

I. Las sociedades secretas y todas las demás asociaciones prohibidas, entendiéndose por tal la reunion diaria ó periódica de mas de veinte personas para tratar de asuntos religiosos, literarios ó de cualquiera otra clase, siempre que no se hubieren formado con el consentimiento de la autoridad pública, ó se faltare á las condiciones que esta les hubiere impuesto (1).

II. Las sociedades en donde se leen periódicos y se debaten cuestiones políticas en público (2).

III. Los ayuntamientos y ligas entre las ciudades, villas, lugares, concejos y otras comunidades que, so color de bien y guarda de su derecho, solo sirven para producir escándalos, discordias, enemistades é impedimentos á la justicia (3).

IV. Las cofradías de oficiales y gremios, las cuales deberán ser conmutadas ó instituidas en montes píos y acopios de materias para las artes y oficios que faciliten las manufacturas y trabajos á los artesanos, fomentando la industria popular (4).

V. Y por último, tambien las cofradías ó hermandades fundadas por causas puramente piadosas ó espirituales, erigidas sin autoridad real y eclesiástica (5).

**716.**—Las autoridades administrativas deben perseguir á los contraventores como perturbadores del órden público, castigándolos dentro de los límites de su potestad, ó entregándolos á los tribunales competentes para que los juzguen con arreglo á las leyes.

(1) Código penal, arts. 202 y 203.
(2) Reales órdenes de 14 de febrero de 1841 y 30 de mayo de 1848.
(3) Ley 1, tít. XII, lib. XII, Nov. Recop.
(4) Leyes 6, tít. II, lib. I, y 13, tít. XII, lib. XII, Nov. Recop.
(5) Leyes 6, tít II, lib. I, y 12, tít. XII, lib. XII, Nov. Recop.

ARTICULO 9.°—Asonadas y motines.

717.—Asonadas y motines.
718.—Sus clases.
719.—Deberes de la autoridad encargada de mantener el órden.
720.—Observaciones á esta ley.
721.—Legislacion posterior.
722.—Cencerradas.
723.—Asonadas políticas.
724.—Estados de sitio.
725.—Necesidad de una nueva ley de órden público.

—

**717.**—Hay momentos de peligro para las sociedades en que se ven atacadas y combatidas, no por vagos, ni por malhechores, ni por cuadrillas de bandidos en despoblado, sino por turbas de malcontentos ó rebeldes que desobedecen abiertamente á la ley, escarnecen á los magistrados, alteran el órden público y tal vez amenazan trastornar el sistema político existente.

Estos *bollicios* ó *levantamientos*, como los llaman las Partidas, pueden nacer de varias causas. La miseria del pueblo, los impuestos excesivos, los vicios de las leyes, los abusos de la administracion, el fanatismo político ó religioso y no pocas veces las maniobras de un partido que aspira á conquistar el poder exaltando las pasiones populares, son las ordinarias y las mas frecuentes.

El objeto suele ser tambien muy distinto. Ya se reducen los perturbadores á pedir pan ó trabajo; ya solicitan disminucion en el precio de las subsistencias; ya reclaman la abolicion de un impuesto ó se resisten á pagarlo; ya exigen la destitucion ó el castigo de algun magistrado, ó desprecian los mandatos de la justicia, ó impiden á las autoridades el libre ejercicio de sus atribuciones, ó pretenden extraer violentamente á los reos de las cárceles; ya proyectan mudar la forma de gobierno, deponer á las autoridades legítimas y establecer otras nuevas, derribar un trono ó cambiar la dinastía; ó ya, por fin, tienden á exterminar un partido y encender la guerra civil.

Amargos son los frutos de toda asonada y mas ó menos nocivos segun la causa, el objeto, la disposicion de los ánimos y la resistencia que si no sofoca, enfurece. Las asonadas

constituyen á la sociedad, mientras el desórden reina, en un estado salvaje. Como la ley no tiene prestigio, ni fuerza la autoridad, tampoco hay proteccion de ningun género ni para las vidas, ni para las haciendas.

**718.**—Síguese de lo dicho que las conmociones populares pueden ser de dos linages, las unas con carácter político y las otras sin tal carácter. En ambos casos pertenece á las autoridades políticas mantener el órden público reprimiendo toda tentativa de perturbacion, pero de distinta manera.

**719.**—Luego que adviertan bullicio ó resistencia popular de muchos que se alzan públicamente para impedir la promulgacion ó la ejecucion de las leyes, ó la libre celebracion de las elecciones populares en alguna junta electoral, ó para coartar el libre ejercicio de sus atribuciones á cualquiera autoridad, ó resistir el cumplimiento de sus providencias (1), deben publicar bando para que inmediatamente se separen los sediciosos, apercibiéndolos de que en otro caso serán castigados con las penas prescriptas por las leyes, y declarando que serán tratados como reos y autores del bullicio todos los que se encontraren reunidos en número de diez personas.

Se manda retirar á los curiosos, bajo pena de ser tratados como inobedientes, cerrar todos los sitios públicos, asegurar las cárceles y guardar los campanarios para impedir que los amotinados toquen á rebato. La tropa se retira á sus cuarteles, donde se mantiene sobre las armas para prestar auxilio á la autoridad pública, cuando fuere requerida.

La autoridad auxiliada con la tropa y vecinos procede sin pérdida de tiempo á prender á los amotinados contumaces, aunque no tengan otro delito que su inobediencia, y emplea la fuerza contra los que hicieren armas, ó impidieren las prisiones, ó intentaren poner en libertad á los aprehendidos, hasta reducirlos á la obediencia de los magistrados que nunca consentirán quede agraviada la justicia.

(1) Código penal, art. 174.

Mientras estuvieren con las armas en la mano está absolutamente prohibido que los delincuentes bulliciosos puedan tener representacion alguna, ni capitular por medio de personas de autoridad de cualesquiera dignidad, calidad y condicion que sean, y tambien les está vedado á dichas personas admitir semejantes mensages y representaciones (1). Al decoro del gobierno y á la causa pública importa no tratar nunca de igual á igual con súbditos sediciosos ó rebeldes. La sola proposicion de capitular es un nuevo ultraje hecho á la ley y una nueva humillacion para la autoridad.

Estos reos serán entregados á la justicia ordinaria para que los juzgue con arreglo al fuero comun.

**720.**—En esta ley que respira toda la prudencia y firmeza de su autor Carlos III, notaron sin embargo los jurisconsultos un grave defecto. Si los amotinados no dan tiempo, ó si el motin se precipita y estalla antes de precaverse la autoridad ¿cómo se publica el bando en que esta intima la obediencia á las leyes y amenaza usar de la fuerza, si no son al instante respetadas? La sociedad debe defenderse, cuando de improviso se ve acometida; pero tambien recomienda la política y demanda la justicia que el requisito de la intimacion sea cumplido antes de disipar el tumulto á viva fuerza. Y no siendo posible leer el bando, ni fijarlo en las esquinas en las mas de las revueltas ó asonadas, tal vez sería mas oportuno que el magistrado acompañado de tropas, si las circunstancias lo reclamaren, anunciase su presencia con alguna señal extraordinaria, con algun símbolo respetable que hable á los ojos, que todo lo diga de un golpe hiriendo á la imaginacion; y si fuese necesario juntar á la palabra los signos, pudiera hacerse uso de la trompa ó bocina, como se acostumbra en el mar para comunicarse desde lejos. «Este modo de publicar el bando dará mas brillo y dignidad á las órdenes de la justicia, intimidará tanto mas, cuanto no se creerá oir á un hombre, sino al heraldo de la ley, no podrá hacerse ilusorio con el estrépito y la gritería, surtirá su efec-

(1) Ley 5, tít. XI, lib. XII, Nov. Recop.

to á largas distancias y salvará cuando menos á los inocentes.....» (1).

721.—El código penal vigente procuró colmar este vacío de nuestras leyes de órden público, mandando que luego de manifestada la rebelion ó sedicion, la autoridad gubernativa intime hasta dos veces á los sublevados que inmediatamente se disuelvan y retiren, dejando pasar entre una y otra intimacion el tiempo necesario. Si los sublevados no se retirasen al instante despues de la segunda intimacion, la autoridad emplea la fuerza para disolverlos. Las intimaciones deben hacerse mandando ondear al frente de los sublevados la bandera nacional, si fuere de dia, y si de noche, requiriendo la retirada al toque de tambor, clarin ú otro instrumento á propósito. Si las circunstancias no permiten hacer uso de dichos medios, se ejecutan las intimaciones por otros procurando siempre la mayor publicidad; pero no son necesarias respectivamente ni la primera, ni la segunda intimacion desde el momento en que los rebeldes ó sediciosos rompieren el fuego (2).

722.—Las cencerradas deben tambien ser consideradas por la autoridad como un exceso reprensible en sí mismo, y una causa muy frecuente de graves desórdenes. La bárbara y ridícula costumbre de dar cencerradas á los que pasan á segundas nupcias, merece ser reprimida como una ofensa hecha á la santa y social institucion del matrimonio. Las leyes que veían antes con ceño y aun castigaban estas segundas nupcias, hoy son mas indulgentes, ó mas sábias y mas justas, pues prohiben correr las calles y agruparse á las personas que lleven instrumentos adecuados al objeto, y mandan disipar las reuniones formadas con este malicioso intento (3).

723.—Cuando la asonada tuviere un caracter político porque atentase á la religion, á la Constitucion, á la persona del Monarca ó á la independencia y libre ejercicio de las prerogativas propias de los poderes constitucionales, constituye

(1) Escriche, *Diccionario de legislacion y jurisprudencia.*
(2) Código penal, art. 181.
(3) Ley 7, tít. xxv, lib. xii, Nov. Recop.

el delito de rebelion (1). Tan pronto como las autoridades tuviesen noticia de existir alguna partida rebelde en su territorio, deben publicar un bando señalándoles plazo dentro del cual se dispersen y retiren á sus hogares. Los obedientes á esta primera intimacion quedan indultados de toda pena; pero si hicieren resistencia á las tropas encargadas de perseguirlos y fueren aprehendidos con las armas en la mano, ó en la fuga, ó desarmados en compañía de los rebeldes, ú ocultos en alguna casa, deben ser entregados á la autoridad militar que los juzgue en consejo de guerra (2).

La obligacion impuesta á la autoridad de publicar dicho bando, no impide adoptar las medidas oportunas, á fin de dispersar cualquiera reunion de facciosos, prender á los delincuentes y atajar el mal en su orígen.

Entre las varias medidas favorables á la pacificacion de un territorio puede dictarse la de ofrecer indulto á los rebeldes; y á fin de que los arrepentidos no encuentren ningun género de impedimento para deponer las armas, prestar obediencia á la ley y responder á la voz de la patria, se ha dispuesto que los tribunales ordinarios no adopten providencia alguna contraria á las disposiciones que en dicho sentido tomaren las autoridades políticas ó militares (3).

**724.**—Hay todavía otro medio de mantener el órden público y es la declaracion de una ciudad, de una provincia y aun de todo un reino, en estado de sitio: estado indefinible, porque ni las leyes, ni las prácticas dan una idea fija ó exacta de lo que es ó debe ser. Sabemos, sí, que es un estado excepcional, fundado en la ficcion de que tal ciudad, plaza fuerte ó poblacion murada, se halla amenazada por enemigos exteriores: sabemos tambien que entonces sube de punto la preponderancia del poder militar, así como se deprime al político y al judicial: nos consta que las garantías del ciudadano desaparecen, la Constitucion se viola en todos sus artículos, las haciendas se maltratan y las vidas están pendientes

(1) Código penal, arts. 167 y 168 y ley de 17 de abril de 1821.
(2) Ley 5, tít. XVII, lib. XII, Nov. Recop.
(3) Real órden de 16 de agosto de 1848.

del sable; pero ignoramos cuando hay motivo legal para tales declaraciones, y qué atribuciones se reservan todavía, bajo esta especie de dictadura, las autoridades del órden civil y los tribunales ordinarios.

Concebimos que en circunstancias extraordinarias solicite y obtenga un gobierno de las córtes la autorizacion para no respetar las garantías constitucionales, conforme los romanos tenian su fórmula *caveant consules*, y los ingleses suspenden el *habeas corpus* en los dias de peligro; por lo menos esta terrible investidura lleva con el exceso del poder un aumento de responsabilidad. Mas un estado indefinido y arbitrario: un estado que reviste con el terrible derecho de vida y muerte á una comision militar que juzga en pié y en consejo de guerra verbal, con escasas pruebas, por leves sospechas y tal vez durante aun el calor del combate, es el ludibrio de las leyes, el escarnio de la humanidad y el oprobio de nuestro siglo.

**725.**—De todos modos se colige de lo expuesto la necesidad de una nueva ley de órden público. La pragmática de Cárlos III se limita á reprimir los motines ó tumultos sin objeto político: la ley de 17 de abril se propone principalmente deshacer y castigar las bandas armadas que hostilizan al gobierno en despoblado, y los estados de sitio son ilegales. Existe, pues, un vacío en nuestra legislacion, á saber, una ley relativa á contener y reprimir las conmociones populares ó las revueltas políticas en lo interior de los pueblos; vacío que se ha colmado alguna vez con la aplicacion de la de 17 de abril á los culpables de estos trastornos, como mas análoga, sí, pero no acomodada á las circunstancias especiales de estotro linage de desórdenes.

# CAPÍTULO VI.

## De las prisiones.

726.—Derecho de castigar.
727.—Enmienda del delincuente.
728.—La justicia y la administracion conocen de las prisiones.
729.—Objeto de la prision.
730.—Errores de la ciega filantropía.
731.—Peligros de una excesiva severidad.
732.—Carácter de todo buen sistema carcelario.
733.—Efectos de la reforma penitencial.

**726.**—La sociedad política descansa en los eternos é inmutables principios del *derecho* y del *deber*: el individuo recibe y obedece la ley comun; no la dicta, ni aun la acepta.

Esta existencia colectiva no llenaría los fines de la asociacion, si la autoridad pública careciese de potestad y de fuerza para reprimir todo atentado contra el órden, todo exceso de independencia, todo sentimiento de egoismo. El poder coercitivo que la sociedad confia al gobierno, y el derecho de castigar que la ley deposita en manos del magistrado, producen el beneficio de amparar á las personas y proteger las propiedades. Ni la administracion, ni la justicia, llenando los severos deberes de la represion, coartan la libertad, antes favorecen su desarrollo y dilatan su ejercicio.

Si hay en todas las naciones del mundo casas de detencion para los sospechosos y prisiones para los delincuentes, es porque la sospecha debe ser lavada y expiado el crímen. El hombre impuro ó de dudosa pureza, es apartado de la sociedad como á un miembro corrompido ó gangrenado se le separa del cuerpo humano. La ley le restituye á la vida libre, inocente ó corregido, y tal vez corta los lazos que la unen á la sociedad y á la naturaleza, reteniéndole en una prision perpétua ó entregando su cabeza al verdugo, si tan dañado tuviese el corazon que aparezca incorregible. ¡Triste necesidad, hija de la flaca condicion humana, la de destruirse para conservarse; pero derecho terrible, sacrificio expiatorio ofrecido al Dios vengador de la justicia ultrajada, y satisfac-

cion legítima que la conciencia acepta en las áras de un cadalso!

**727.**—El hombre, sin embargo, no debe ser destruido, mientras exista una remota esperanza de salvarle de sí mismo por medio de un sincero arrepentimiento. La enmienda puede convertirle de miembro perjudicial en miembro útil de la sociedad, y el mundo se ahorraría presenciar con tanta frecuencia esos sangrientos espectáculos que afectan dolorosamente el ánimo de los buenos y acaso endurecen el corazon de los malos y los familiarizan con la muerte, última barrera del crímen.

**728.**—Síguese de aquí que hay un íntimo enlace entre la legislacion penal y el sistema carcelario cuyas reformas pueden suplir la severidad de los castigos, así como el código criminal, por su parte, asienta las bases de toda mejora importante en las prisiones. La justicia y la administracion se dividen el imperio de las prisiones: la primera absuelve ó condena y establece la escala de las penas que corresponde á los distintos grados de culpa, ya aumentando, ya disminuyendo el rigor y el plazo del encarcelamiento: la segunda se apodera del delincuente, le custodia, le castiga por lo pasado y le corrige para lo venidero.

**729.**—El objeto pues de la prision, así como el objeto de toda pena, es *castigar* y *corregir*. El castigo, bajo el aspecto de la moral, es una expiacion; bajo el punto de vista político, un medio de intimidacion y escarmiento. La correccion se propone moralizar al delincuente, sembrando en su corazon la esperanza de obtener el perdon de Dios y de reconciliarse con los hombres.

Toda prision que no tienda á precaver futuros delitos quitando al delincuente la facultad y el deseo de reincidir, é intimidando á otros que pudieran tener intencion de seguir sus pasos, no corresponde á los fines sociales. Y como ni la demasiada indulgencia intimida, ni corrige la excesiva severidad, la administracion debe huir cuidadosamente de ambos extremos al establecer ó reformar el sistema carcelario.

**730.**—La ciega filantropía de este siglo ha sido causa de

que muchas personas viesen en los presos mas bien desgraciados dignos de compasion, que culpables merecedores de castigo. Las puertas de las cárceles se abrieron á la caridad cristiana que ha derramado sobre ellos los tesoros de sus consuelos y beneficios: se les dirigieron palabras de amor, se encendió en sus pechos la llama de la religion y se ha logrado el arrepentimiento y la conversion de algunos criminales. Esta ferviente cruzada ha producido, envuelta con muchos bienes, una cosecha no escasa de males. Semejantes prisiones perdieron su carácter de intimidacion, y fueron consideradas como lugares soportables y aun preferibles á una vida libre consagrada á un constante trabajo. El número de los reincidentes se multiplicó relajada la severidad de la disciplina; y en vez de disminuir, hubo de aumentarse la duracion de la pena; daño gravísimo, porque un prolongado cautiverio hace perder al culpable los hábitos de sociabilidad, extingue sus afectos de familia y le acostumbra á aquel nuevo género de vida reemplazando en su pecho á la inquietud de la pesadumbre, la calma inalterable de la indiferencia.

**731.**—La excesiva severidad, por el contrario, produce en los presos una irritacion mental, un vivo sentimiento de aversion, porque se cree abandonado del cielo y víctima de la injusticia de la tierra; un olvido completo en fin de la ofensa que ha cometido cuyo recuerdo debiera humillarle, y en tal estado de exaltacion, cierra sus oidos á toda palabra benévola y su corazon á todo arrepentimiento y á todo deseo, y solo le abre á la pasion reconcentrada de la venganza.

**732.**—Un sistema carcelario justo y prudente, debe ser rigoroso, sin crueldad: debe intimidar al culpable sin amortiguar sus sentimientos, y reformar sus costumbres sin extinguir su amor á la libertad. Muerto el deseo de tornar á la vida libre, no hay esperanza próxima que le aliente á perseverar en la difícil obra de su regeneracion moral.

**733.**—La reforma penitencial así comprendida y á estas máximas ajustada, será un medio de precaver muchos crímenes, intimidando y corrigiendo, y la pena de reclusion un nuevo bautismo que purifique el corazon dañado del criminal

y le abra las puertas de la sociedad, si es sincero su arrepentimiento.

Desconfiemos igualmente de los que esperan mucho de la reforma penitencial y de los que no esperan nada. Los unos exageran la perfectibilidad de la especie humana al creer en la fácil y perseverante conversion del criminal por el influjo de una caridad ardiente, pero ciega, y que olvidando los crímenes del hombre, la perversidad de su corazon, la degradacion de su alma, quisieran mitigar su cautiverio hasta el punto de ser tratado el delincuente al igual de la virtud degraciada, sustrayéndole al voto de la opinion, á la venganza de las leyes y á la justicia social. Otros mas prácticos, mas familiarizados con los presos, mas conocedores de sus vicios, creen que la única reforma posible en las prisiones es introducir el órden moral y sacar partido de su tiempo y de sus brazos, mirando todo proyecto de reforma moral como un sueño que ocupará á la administracion é irrogará considerables dispendios sin ningun resultado positivo para la sociedad.

Ninguna de estas opiniones extremas es la verdadera, ningun sistema exclusivo debe guiar á la administracion. La regeneracion moral de los sentenciados á prision es posible, pero tambien difícil; todo depende del acierto en la eleccion de los medios y de la prudencia en aplicarlos.

ARTICULO 1.°—*Historia de la reforma carcelaria.*

734.—Idea de la reforma carcelaria.
735.—Antiguo estado de las prisiones.
736.—Howard.
737.—Bentham.
738.—Aplicacion de sus ideas en los Estados-Unidos.
739.—Dos sistemas de reforma.

—

**734.**—Creemos preferible el nombre de sistema carcelario al de sistema penitencial que suele usarse con mas frecuencia, porque al tratar de la reforma de las prisiones, se comprende no solamente aquel conjunto de providencias encaminadas á conseguir la enmienda de los setenciados, sino tambien las relativas á las casas en donde se detiene á los sospechosos, mientras se hallan pendientes de juicio.

**735.**—El mal estado de las prisiones era un vicio que no

ha mucho tiempo reinaba en toda Europa. Mirábanse las cárceles como fortalezas en donde se confundian los sospechosos y los criminales de todos grados, condicion, edad y aun sexo, sin reparar las autoridades en otra cosa que en impedir su evasion. Del mismo calabozo salía el inocente á quien volvían la libertad, y el abominable parricida á quien arrastraban al suplicio. La humedad de los subterráneos, la difícil circulacion del aire, el hacinamiento y el desaseo de los presos y la escasez y mala calidad de los alimentos diezmaban la poblacion de aquellos infiernos y alimentaban constantemente un foco de infeccion que, propagándose á lo exterior, vengaba en pueblos inocentes el descuido culpable de los gobiernos. Tales eran los efectos de tanto abandono en el órden físico.

En el órden moral, eran las cárceles escuelas de enseñanza mútua para el vicio y el crímen. Allí el contagio de la inmoralidad hacia progresos horribles y sacrificaba cada dia nuevas víctimas. El hombre timorato quebrantaba el freno de su conciencia, el ratero salía salteador y el salteador asesino. Cada año una turba de criminales educados profesionalmente, inoculaba en la sociedad el veneno que con tal imprudencia les diera á beber. Cuantos han respirado el aire corruptor de las prisiones, ligados entre sí con los vínculos contraidos durante un mismo cautiverio, impelidos por el sentimiento de un comun infortunio y exasperados al ver que la reprobacion general los persigue sin descanso, se buscan, se solicitan, reunen sus esfuerzos y se conjuran contra el estado. Allí el tímido encuentra amparo y el huérfano solícitos protectores: allí se exploran las malas pasiones, penetrando hasta el fondo del alma en busca de la semilla del vicio que los maestros del crímen desarrollan á viva fuerza; sacrílego aprendizaje, fuente impura cuyo veneno se desprende á torrentes y penetra en todas las venas del cuerpo social. Despues del proselitismo, sigue la organizacion de los malhechores en corporacion con su código y sus reglamentos, y al fin llega el atentar al reposo de la sociedad y causar sérias inquietudes al gobierno.

**726.**—El exceso del daño produjo, como casi siempre sucede, el deseo del remedio. En 1772 fue erigida en Gante una prision purgada de estos vicios. En 1773, afligido el sensible corazon de Howard al ver el repugnante espectáculo que ofrecia el interior de las cárceles de Inglaterra, y considerando los peligros á que la sociedad se exponía si no atajaba prontamente esta peste moral, recorrió las prisiones de la mayor parte de los estados europeos, como quien sondea toda la profundidad de la llaga para mejor curarla. De regreso á su patria propuso su proyecto de reforma carcelaria que descansaba en dos bases principales, el sistema celular durante la noche y el trabajo en comun con clasificacion de los presos durante el dia, segun el cual fue fundada la penitenciaria de Glocester en 1785.

**727.**—En 1812 Bentham derramó nueva luz sobre esta cuestion con su plan panóptico que por causas agenas á la reforma, dejó de ensayarse, á pesar de las vivas instancias de su autor y de la eficáz cooperacion de sus amigos.

**728.**—Estas ideas generosas atravesaron el Atlántico y hallaron favorable acogida en los Estados-Unidos: la exaltacion religiosa de los cuákeros debia naturalmente favorecer su desarrollo y aplicacion. Hiciéronse los primeros ensayos en la Pensilvania el año 1786, fundándose la casa correccional de Walmit-Street. La clasificacion de los presos, el aislamiento absoluto para algunos, el trabajo en comun con la libertad de comunicarse y corromperse mútuamente en cuanto á otros, era el régimen penitencial adoptado en aquella prision; régimen muy imperfecto todavía, segun lo acreditaban los muchos casos de reincidencia.

El estado de Nueva-York siguió en 1797 el ejemplo de la Pensilvania, pero dando mayor amplitud al sistema del aislamiento absoluto, si bien aplicado solamente á cierta clase de criminales. En 1816 fundóse la prision de Auburn en la cual se suprimió la vida comun, sustituyéndole el régimen celular para todos los presos que vivian en una completa soledad noche y dia, y á quienes se reusaba hasta el consuelo del trabajo.

La Pensilvania creó otras dos penitenciarias, la de Pittisburg y la de Cherry-Hill, abandonando el antiguo sistema de la clasificacion, y prefiriendo el de celdas solitarias y el aislamiento absoluto en una devoradora ociosidad.

La experiencia ha sido funesta y la necesidad del trabajo fue al instante reconocida. En Nueva-York se conservó el aislamiento absoluto por la noche y se introdujo el trabajo en comun durante el dia, pero en medio del mas rigoroso silencio, á fin de no perder las ventajas en una inviolable incomunicacion. Tal es la regla de Auburn.

Pensilvania conservó el aislamiento por la noche y por el dia, agregándole el trabajo tambien solitario. Tal es la disciplina de Cherry-Hill.

**739.**—Estos son los dos sistemas de correccion dominantes. El primero se extendió á casi todos los Estados de la Union: el segundo es casi exclusivo de la Pensilvania. Examinarlos y juzgarlos equivale á exponer y discutir la teoría del encarcelamiento.

### Articulo 2.°—Teoría de la reforma carcelaria.

740.—Teoría de la reforma carcelaria.
741.—*Prision preventiva.*
742.—Derechos del detenido.
743.—Separacion de los culpables.
744.—Medios de realizarla.
745.—Clasificacion por categorías.
746.—Aislamiento.
747.—*Prision represiva.*
748.—Trabajo de los presos.
749.—Su organizacion.
750.—Regla del silencio.
751.—Disciplina de Auburn y Filadelfia.
752.—Inconvenientes de la primera.
753.—Objecciones á la segunda.
754.—Prision individual.
755.—Administracion.
756.—Empresa.
757.—Trabajo de las prisiones.
758.—Concurrencia con el trabajo libre.
759.—Precauciones de la administracion.
760.—Aplicacion de los productos del trabajo.
761.—Reservas.
762.—Distribuciones periódicas.
763.—Efectos de la ignorancia.
764.—Instruccion de los presos.
765.—Eficacia de este medio de regeneracion.
766.—*Estado de libertad.*
767.—Proteccion al excarcelado.
768.—Socorros.
769.—Talleres.
770.—Sociedades.

—

**740.**—La prision tiene tres fines principales, á saber: impedir las evasiones, evitar la corrupcion mútua de los presos

y precaver las reincidencias; y por tanto, debe considerarse á los presos en tres situaciones distintas, en estado de detencion ó acusacion, en estado de reclusion ó pena, y en estado de libertad ó excarcelamiento. Como consecuencia de esta doctrina, se reconocen dos clases de prisiones, *preventivas* para los acusados y *represivas* para los criminales. Las represivas deben subdividirse en *correccionales* para los sentenciados por delitos leves, y *penitenciales* en donde purguen sus crímenes y hallen enmienda los mayores delincuentes.

**741.**—*La prision preventiva* es una mera precaucion para evitar la fuga de una persona sospechosa de crímen. Mientras el juez no le declare culpable, el objeto de la prision solamente debe ser asegurar la custodia del acusado. Toda severidad es un vicio en la ley ó en la administracion, porque no ha llegado todavía el momento del castigo; tal vez el acusado sea absuelto, y harto sufre el inocente con la pérdida de su libertad, sin que se agraven sus penas con inútiles é injustos rigores.

**742.**—El detenido tiene derecho á una prision salubre, á cuantos cuidados requiere la conservacion de su vida y á todas las atenciones compatibles con su estado. Tiene tambien derecho á una franca comunicacion con sus parientes y amigos, salvo durante el breve tiempo en que el interés de la justicia reclama lo contrario. No se le puede sujetar á ningun trabajo, porque el trabajo en las prisiones es parte de pena ó medio de moralizacion, y no es lícito castigar, ni corregir á quien no se halla aun sentenciado; mas si pidiere trabajo, tampoco se le debe reusar.

**743.**—Tiene además todo detenido el derecho de exigir que mientras la ley presume su inocencia, no se le obligue á vivir en compañía de los culpables, contacto siempre peligroso, y á veces funesto, que la sociedad por su propio bien debe á toda costa impedir.

**744.**—Dos medios se ofrecen de realizar esta separacion: la clasificacion de los detenidos segun sus presuntos grados de moralidad y el aislamiento individual.

**745.**—La clasificacion en categorías de inmoralidad es

enteramente arbitraria. Ora se adopte la edad por base, ora la naturaleza del delito ó el carácter del delincuente, siempre dará equívocos resultados, porque dentro de la misma edad, en la misma ofensa, en un temperamento igual, cabe un grado mucho mayor ó mucho menor de perversidad. Toda clasificacion, pues, debe significar para nosotros corrupcion, porque si el crímen es contagioso entre el inocente y el culpable, crece el peligro de la comunicacion entre dos ó mas viciosos ó criminales. Para atenuar estos inconvenientes sería preciso introducir una clasificacion tan minuciosa que se acercase á un absoluto aislamiento, y entonces tambien seria preferible optar por tal sistema.

**746.**—Objétase la severidad de la disciplina, y dícese que la separacion es por sí sola una pena, bien aplicada á los culpables, pero mal extendida á los sospechosos. Quienes asi discurren no distinguen el aislamiento represivo de la separacion puramente preventiva. Aquel debe ser absoluto é ir acompañado del silencio, del trabajo, de las privaciones, de la sujecion á una regla muy dura, á una verdadera penitencia: en esta no habrá incomunicacion exterior, ninguna disciplina susceptible de irritar, ninguna autoridad temible, ningun castigo cruel. La administracion muestra al detenido su solicitud paternal alejándole de la compañía del malvado, para que ni su alma se mancille con el contacto del crímen, ni al oir las blasfemias del impío se ruborice su frente.

Si todavía se abrigase alguna duda acerca del rigor excesivo de la prision preventiva con el aislamiento, pregúntese al acusado no perverso qué prefiere, si la soledad ó la compañía del criminal? Pregúntesele al inocente si no tiembla al verse libre de ser reconocido y tratado con odiosa familiaridad por alguno de sus antiguos compañeros de vivienda.

**747.**—*La prision represiva* debe procurar el castigo y la enmienda de los culpables, para lo cual emplea dos medios de regeneracion, el trabajo y la instruccion moral y religiosa.

**748.**—El trabajo debe ser una condicion esencial de la disciplina de las prisiones represivas por varios motivos.

I. En primer lugar, es un medio moralizador, porque contribuye á adquirir los hábitos de órden, de laboriosidad y economía que tan útiles le serán despues en la vida libre, distrae su imaginacion de todo pensamiento malévolo y le dispone á seguir con docilidad el camino del arrepentimiento.

II. En segundo lugar, cuando se abren para el culpable las puertas de su prision, hállase con un oficio en el cual puede fundar sus esperanzas de subsistencia, y tal vez posee un pequeño capital, fruto de sus ahorros, que le auxilia y sostiene en los primeros pasos de su nueva vida. Con hábitos de trabajo es posible reincidir; sin ellos la reincidencia es necesaria, á menos que supongamos en todo excarcelado la virtud de un ángel y el heroismo de un mártir.

III. En tercer lugar, el criminal debe una reparacion á la sociedad por el mal que la causó, y por el gravámen diario que la impone para proveer á su sustento y á su enmienda; reparacion imposible de otro modo que á costa del producto de su trabajo.

IV. Por último, el trabajo forzoso es pena para el culpable que ha vivido siempre en el ócio y proporciona alivio al que no es perverso, sino solamente desgraciado. El trabajo forzoso será, pues, expiatorio en proporcion al carácter de cada preso, y además intimida al que en la vida libre puede abrigar pensamientos criminales.

**749.**—No basta aceptar el principio del trabajo; es preciso organizarle en las prisiones y someterle á la disciplina penitencial. Cuatro cuestiones principales se ofrecen á nuestro exámen con tal motivo, á saber: ¿debe hacerse el trabajo en comun ó en soledad? ¿debe ser por empresa ó por administracion? ¿es, ó no, perjudicial al trabajo libre la concurrencia del trabajo reglamentado? ¿qué uso conviene hacer de los productos del trabajo interior de las prisiones?

**750.**— I. Es un axioma en el sistema carcelario que no se consigue jamás la enmienda de los culpables, sin sujetarlos á la estrecha regla del silencio. Este recogimiento interior que la prohibicion de comunicarse impone, es la causa pri-

mera de la regeneracion moral. Quebrantado el silencio, rompiéronse los diques del vicio y penetró el contagio de la inmoralidad en las prisiones. Así es como en toda reforma carcelaria, bien se adopte el sistema del trabajo en comun, ó se prefiera el trabajo solitario, siempre se procura conservar entre los presos una incomunicacion absoluta oral y epistolar.

**751.**—La regla de Auburn y la de Filadelfia difieren esencialmente en este punto. La primera establece el aislamiento absoluto por la noche, y el trabajo en comun durante el dia, pero en medio del mas rigoroso silencio. La segunda consiste en el aislamiento de noche y de dia, y el trabajo tambien solitario.

**752.**—Ambas tienen sus partidarios y elocuentes defensores. Objétase á aquella que el sistema de la reunion silenciosa, nacido de una conviccion profunda acerca de los gravísimos inconvenientes inseparables de la asociacion de los criminales, cuyas funestas consecuencias se procura evitar, es impracticable en la ejecucion, incapaz de conseguir su objeto y que su buen resultado depende de un conjunto de circunstancias cuya coincidencia es casi siempre imposible. No se niega que podrá producir algun bien; pero en cambio de un corto número de beneficios esencialmente dudosos ó accidentales, encierra peligros verdaderos é inevitables.—Argúyesele que no despierta en los presos ningun pensamiento reflexivo sobre su anterior conducta, ningun propósito de reforma, ninguna idea de arrepentimiento. Y por último, se aduce la fatal necesidad de mantener la disciplina empleando severos castigos y rigores arbitrarios, que agravan muchas veces la pena legal á merced de una mera providencia administrativa, y producen el efecto de irritar la mente y depravar el carácter del preso, inspirándole sentimientos de ódio y deseos de venganza.

**753.**—A la regla de Filadelfia se opone la crueldad de un aislamiento absoluto y las enfermedades que tanto rigor ocasiona, y como consecuencias de este vicio, la grande mortalidad de los presos y sus accesos de locura. Objétase

que pesa desigualmente sobre los encarcelados segun su carácter y la energía de su espíritu, que hace perder los hábitos sociales conservados en la reunion silenciosa: y en suma, se pone en duda, ó acaso se niega, la mayor eficacia del sistema celular sin relajacion, para conseguir la regeneracion moral de los delincuentes.

Sin embargo, parece que la estadística de las prisiones, no confirma el influjo de la disciplina solitaria en la mortalidad relativa, ni en la demencia de los presos. Si la pena es severa, podrá abreviarse su duracion, corregirá mas pronto é intimidará mas con lo terrible del escarmiento.

La objeccion de la desigualdad comprende á todos los sistemas de reclusion, y aun abraza todo castigo. Los hábitos sociales se sostienen con las visitas y exhortaciones de los capellanes, de los directores, maestros é inspectores, y con la lectura de libros morales religiosos ó instructivos; y por último, tan lejos de disputar la eficacia de la soledad en el arrepentimiento del criminal, este es el secreto resorte que mueve el corazon humano y lo inclina hácia el bien.

**754.**—El aislamiento intimida mas que los castigos ordinarios; y no solo tiene el carácter de una pena ejemplar, sino que es el agente mas poderoso de toda reforma moral. Solo el preso, abandonado del mundo, empieza evocando sus recuerdos y medita. El tránsito de la irreflexion á la reflexion, es el primer paso en la senda del arrepentimiento. Imágen de Prometéo encadenado á la roca y despedazadas por el buitre las entrañas, es el preso devorado por crueles remordimientos que le acosan y le persiguen con rigor implacable en su soledad. En la vida libre siquiera, podría ahogar entre el rumor de la sociedad los gritos de su conciencia; pero en la reclusion no hay olvido del crímen, no hay treguas á la tortura, no hay calma para el dolor. El silencio es la voz de Dios en el desierto.

La soledad ejerce una accion contínua en el ánimo del delincuente. Primero recoge su espíritu, reconoce sus extravíos, y en presencia de sí mismo y de su crímen, se convence de que aquel prolongado suplicio no será tolerable para él,

mientras no se ponga en paz con Dios y con su conciencia.

Las palabras benévolas, los cuidados paternales, las exhortaciones religiosas van poco á poco reconciliándole con los hombres, su pecho se entreabre á la esperanza y su corazon se abandona al arrepentimiento. Entonces se completa su educacion penitencial por tales medios, á cuya eficacia muy pocos resisten, porque segun un escritor, «el influjo de la prision solitaria produce un cambio casi instantáneo en los caractéres mas rebeldes: el hombre perezoso é indolente se transforma en activo y laborioso, los arrebatos de cólera ceden su lugar á una sumision absoluta, y los corazones mas endurecidos se ablandan á la voz de la benevolencia y de la religion.»

En un reciente congreso de filósofos, publicistas y jurisconsultos celebrado en Francfort, triunfó la opinion en favor de la prision individual para los criminales, agravada ó mitigada segun la clase de delitos y sentencias de cada uno y la conducta individual de los presos, de suerte que todos se ocupen en algun trabajo útil, que hagan diariamente ejercicio al aire libre y participen de la instruccion moral, religiosa y literaria y asistan á los actos del culto (1).

En resúmen, la regla de Auburn es mas severa; la disciplina de Filadelfia mas inflexible: en aquella se descubre una tendencia casi exclusivamente material y negativa; en esta prevalece un pensamiento mas moral y positivo.

La cuestion, pues, del trabajo solitario ó comun está subordinada á la solucion definitiva de la otra cuestion que la prejuzga. Probado que el silencio absoluto es necesario para corregir al delincuente, y probado además que este silencio es imposible de guardar sin prohibir toda comunicacion inclusa la visual, debemos optar sin reserva por el trabajo aislado. Será, en efecto, menos productivo; mas no son los beneficios pecuniarios el fruto principal del trabajo de las prisiones, ni el rédito de un capital ha de aparecer como idea dominante en toda reforma carcelaria. La correccion y el

(1) *Rapport fait à la Chambre des Pairs* par M. Bérenger de la Drôme.

ejemplo son los fines primeros de toda pena; la reparacion y la economía son fines secundarios. El objeto moral debe predominar en la cárcel, y refúgiense en las fábricas el cálculo de las ganancias y el deseo de la especulacion. Las cuestiones de moralidad jamás se reducen á guarismo, ni se encierran en los estrechos límites de un presupuesto.

**755.**— II. La segunda cuestion relativa al sistema económico preferible en la direccion y beneficio del trabajo de las prisiones, no puede resolverse de una manera tan positiva. En Auburn fué la administracion quien tuvo al principio el encargo exclusivo de comprar las materias primeras y vender los objetos elaborados; pero este método ocasionó pérdidas tan considerables, que hubo de ser abandonado. Despues se adoptó el medio de admitir empresarios particulares en cada ramo de industria, obligándose los especuladores á suministrar los materiales y á satisfacer un tanto al estado en recompensa del trabajo diario de cada preso. Los empresarios pueden penetrar en las prisiones; mas les está severamente prohibido mezclarse en nada tocante á la disciplina, ni aun dirigir la palabra á los encarcelados.

En Bélgica todavía subsiste el sistema de la administracion, y tan bien entendido, que no solo cubre los gastos, sino que deja un beneficio no despreciable segun las reglas ordinarias del comercio. El estado ocupa á los presos en la fabricacion de los objetos necesarios al equipo del ejército y al servicio interior de las mismas prisiones, comprando las materias primeras á pública subasta por medio de comisiones administrativas.

**756.**—Siempre que puedan conciliarse las ventajas de la economía con el sistema de administracion, es preferible este método al de empresa. Los empresarios apoyados en sus contratos, suelen resistir toda novedad, la introduccion de cualquiera reforma, como atentatoria á sus derechos y nociva á sus intereses. Delante de este obstáculo insuperable ceja la administracion reducida á la impotencia, ya para apartar el mal, ya para promover el bien. Olvídase en este régimen, ó descuídase el objeto moral de la pena que es la cor-

reccion del culpable y el público escarmiento, porque se acostumbra á ver en el preso, no tanto un criminal á quien importa corregir, cuanto un obrero activo é inteligente de cuyos brazos se espera y se procura sacar el mejor partido posible. La empresa, sin embargo, principalmente cuando se limita á suministrar los víveres y otros artículos de primera necesidad, ofrece la gran ventaja de apartar de la administracion toda sospecha humillante de obtener beneficios ilegales, y le conserva aquella fuerza moral de que tanto necesita para trabajar con fruto en la regeneracion moral de los delincuentes.

En suma, el régimen administrativo conciliado con la mas severa economía es preferible; pero tambien es aceptable el sistema de empresas particulares sujetas á la vigilancia asídua de la administracion, á fin de que la especulacion no neutralice los efectos de la prision como agente moral y como pena.

Lo que sí conviene desterrar de las prisiones, es el sistema de las empresas generales, como perjudiciales al sentenciado y á la disciplina carcelaria. Siempre será temible el influjo de un empresario de quien todos dependen, que suministra los víveres, los vestidos, las materias brutas, y es dueño de los objetos fabricados, y cuya accion abarca en suma el servicio entero de las prisiones. El interés de la empresa así concentrado, tiene demasiada fuerza para torcer la disciplina en su provecho y mudar el carácter de la instruccion industrial de los presos, convirtiendo el instrumento de moralidad en simple objeto de especulacion. Los mismos empleados subalternos le serán sumisos y obedientes, y la autoridad, privada de sus ojos y de sus manos, acabará por caer bajo la vergonzosa tutela de un especulador en todo lo concerniente al régimen carcelario.

**757.**— III. La tercera cuestion que la organizacion del trabajo en las prisiones suscita, es tocante á la concurrencia entre el trabajo libre y el reglamentado. Quéjanse los obreros y fabricantes de esta competencia como nociva á la industria y llámanla peligrosa é invencible, porque el preso devenga

un salario muy escaso, sus necesidades en la reclusion son reducidas, y tal vez el estado soporta una parte de la pérdida, no considerando que el objeto principal de los establecimientos de correccion sea producir beneficios industriales.

En estas reclamaciones y lamentos hay, como suele haber en todas las cuestiones de interés privado, un fondo de verdad, pero tambien algun terror pánico y no poca exageracion.

**758.**—Pocos son los establecimientos correccionales sujetos á un régimen económico y administrativo tan severo y tan bien entendido, que fabriquen con economía y puedan rivalizar con la industria libre; y aunque las prisiones bajo cierto punto de vista se hallan en circunstancias favorables para la produccion, otras circunstancias les son adversas. Lo costoso de la administracion, el dividir la disciplina carcelaria el tiempo y la actividad de los presos entre el trabajo y su instruccion moral y religiosa, el no considerar la ganancia como objeto primario de la fabricacion, el aprendizaje de los entrantes y la falta de un estímulo tan vivo como es el que acosa al obrero; son causas bastante graves para inclinar generalmente la balanza á favor de la industria libre y contra el trabajo forzoso, y mucho mas si fuere solitario, á pesar de las ventajas que el encarcelado obtiene en la lid de la concurrencia en consideracion á una vida mas económica. Añádese á esto que el número de obreros y la cantidad de productos elaborados en las prisiones son tan cortos comparados con el movimiento general de la industria libre, que no pueden suscitar una verdadera competencia.

**759.**—Sin embargo, basta que el caso sea posible una sola vez para no contentarse con desflorar la cuestion, porque si no ofrece interés presente, puede tenerlo para lo venidero, y ya resuelta en principios, las dificultades serán de órden secundario ó de mera aplicacion.

Cuando la concurrencia del trabajo reglamentado empezase á ser nociva á la industria libre, la administracion debe primeramente nivelar los precios de los productos, no esforzándose á lograr considerables ganancias á favor de un rápi-

do consumo, sino procurando no causar perjuicio á los fabricantes y obreros. Esta regla solo será aplicable en toda su amplitud, cuando la demanda fuese superior ó por lo menos igual á la oferta reunida del trabajo libre y del reglamentado.

Debe la administracion de las prisiones dar constante preferencia á la fabricacion de aquellos productos que sirven para el consumo de los encarcelados; y si estas necesidades interiores no bastasen para alimentar su actividad, imitar el ejemplo de la Bélgica que los ocupa en fabricar los objetos necesarios para el equipo de su ejército. Semejante sistema podria extenderse á la fabricacion de los productos industriales de uso frecuente en los establecimientos de beneficencia y otros sostenidos á expensas del estado.

Y por último, en caso necesario, nada mas fácil á la administracion que disminuir la actividad del trabajo reglamentado, aunque estamos persuadidos que nunca habrá exceso de vida, ni rebosará la produccion en los establecimientos correccionales.

Algunos aconsejan que se ocupe á los presos en industrias nuevas, incapaces de competir con las usuales de los alrededores de la prision; mas al dar este consejo olvidan que el preso debe recobrar su libertad algun dia y vivir á costa de un salario. Si, pues, el oficio que aprendió durante su reclusion no es comun, nadie le recibirá en sus talleres, porque nadie necesitará á un obrero de aquella profesion ó arte. Esta falta de armonía entre la instruccion del excarcelado y las condiciones de la industria exterior es peligrosa para su flaca virtud, pues la necesidad incita á la reincidencia.

**760.**— IV. La última cuestion es relativa al destino que conviene dar á los productos del trabajo correccional. En las prisiones americanas prevalece el sistema de aplicarlo íntegramente al estado; y si algo reciben los presos al tiempo de recobrar su libertad, es una leve suma que por via de socorro se le entrega, sin reconocerles el menor derecho á exigirla. En Europa se cuida de excitar el amor al trabajo

dentro de las prisiones, interesando á los presos en su propia actividad con ofrecerles en recompensa una parte de sus productos que se depositan en la caja del establecimiento, para entregarle estos ahorros el dia de su salida.

**761.**—La idea de las reservas fué considerada como muy favorable al objeto de inspirar hábitos laboriosos, de órden y de economía á los presos, y tambien como un medio eficaz de influir en su rehabilitacion social, porque estos peculios encerraban, en concepto de algunos escritores, todo el porvenir de los sentenciados.

Otros, al contrario, intentan probar con la estadística de los reincidentes, que de nada aprovechan las reservas, ni para despertar la emulacion, ni para la reforma moral. No como un medio de emulacion, porque una recompensa tan lejana no inclina á los presos al trabajo, ni los alienta á soportar con resignacion sus fatigas. Tampoco influye en su enmienda, pues el peculio (dicen) no los preocupa sino en cuanto les puede proporcionar goces de presente. Consumen hasta el último óbolo en verdaderas saturnales á que se entregan con tanto mayor desenfreno, cuanto ha sido mas dura su penitencia y mas largas sus privaciones. El porvenir es el *deus ignotus* del delincuente encarcelado.

**762.**—Un recurso se ofrece para combatir la indiferencia hácia el trabajo, á saber: distribuir á los presos diaria ó semanalmente una parte de sus ahorros, de suerte que se repartan los productos del trabajo entre el establecimiento, el fondo de reserva y el bolsillo de los presos. Mas, ¿qué estímulo tendrán aun así, si no se les permite la cantina? ¿y cómo tolerarla cuando son tan conocidos sus gravísimos inconvenientes?

En nuestro dictámen, la solucion de esta dificultad depende de mas altas causas. Si en las prisiones de Francia se observa la ténue eficacia moral del peculio y la general desaplicacion de los precios, consiste en que su régimen penitencial está por lo comun muy lejos de ser un modelo. Sométanse á la regla severa de Cherry-Hill, adóptese el sistema celular con su disciplina de la soledad y el silencio, y el

trabajo será pedido con avidéz como una distraccion y un consuelo. La soledad sin el trabajo mataria; con el trabajo reforma. La actividad es una ley de nuestra naturaleza, una condicion de nuestra existencia, y por eso en la reclusion, trabajar es vivir, es conservarse. En Filadelfia el aliciente del peculio está demás como medio de emulacion, y los castigos corporales sobran para obligar el trabajo.

Procuremos, pues, acercar nuestros establecimientos penales á este sistema, conservando el principio moralizador de las reservas de que tanto mejor dispondrán los excarcelados, cuanto mas corregidos salieren de la prision.

**768.**—El segundo medio de regenerar al culpable es proporcionarle instruccion literaria, moral y religiosa acomodada á su condicion. La estadística carcelaria prueba que la ignorancia es la causa mas frecuente del crímen, porque la ignorancia, dice un escritor, es la irreligion de la inteligencia, la cual no vicia menos el corazon del hombre, que la irreligion de la fé. El hombre es muchas veces malo por no conocer la felicidad, por ignorar los medios de llegar á ella y el interés que tiene en ser bueno. Mr. Wiltse cuyo testimonio es irrecusable, pues ha pasado casi toda su vida entre los criminales, asegura que la mayor parte de los crímenes deben atribuirse originariamente al culpable abandono de los padres y de los tutores en cuanto á velar por la educacion de sus hijos y de sus pupilos, de donde dimana el contraer estos viciosas costumbres.

El carácter de escuelas profesionales que el gobierno diere á las prisiones solo será útil, cuando las industrias desconocidas en el interior fueren de tal naturaleza que se arraiguen pronta y fácilmente, propagándolas los excarcelados en provecho propio y en beneficio del reino; mas este es un remedio temporal, porque despues de naturalizadas se renueva el conflicto entre la industria y la reglamentada.

Si, pues, se procura la enmienda del encarcelado, es preciso que al trabajo, al silencio, á la soledad acompañe alguna cosa que afecte profundamente su espíritu, que vibre las cuerdas mas sensibles de su corazon y que haga, en fin, pe-

netrar hasta lo íntimo del alma la moral divina, único poder capaz de renovarla.

**764.**—La lectura, escritura y aritmética, la enseñanza profesional, los saludables consejos y las exhortaciones religiosas tienden una red de influencias moralizadoras sobre el delincuente, y trabajan de consuno en la obra de su regeneracion. El maestro, los inspectores, el sacerdote son otros tantos delegados del director, verdadero magistrado llamado á reinar soberanamente en la casa, pero como reina la justicia, con calma, con moderacion, sin cólera, y en quien deben hallarse al mismo tiempo una virtud sólida y un profundo conocimiento de los hombres.

Este solo grado de cultura debilitará la propension á la reincidencia, así como fortificará toda inclinacion á la perseverancia en la enmienda. Pues que la ley provee al alivio del cuerpo cuando lucha con el mal físico, cure tambien las almas enfermas y combata el mal moral.

**765.**—La eficacia de estos medios moralizadores no admite duda: los escritores que han tenido ocasion de estudiar mas de una vez el carácter de los delincuentes, afirman que hay ciertos períodos en la vida de los hombres mas perversos y mas endurecidos en los cuales su espíritu se despierta á la reflexion, y su corazon se abre al arrepentimiento. Estos momentos de sensibilidad y abandono son las ocasiones propicias para arrancar á los criminales de la dominacion del vicio, inculcándoles las máximas del Evangelio y esforzándose á imprimir una buena direccion á sus pasiones. La soledad de la celda auxilia la palabra del apóstol cristiano: nada distrae la atencion del delincuente, ni el ejemplo de sus compañeros le anima á perseverar en la impenitencia. Humillado por sus remordimientos acoge como un beneficio inestimable las advertencias, las promesas, los consuelos y las esperanzas de aquella dulce religion que no desea la muerte del pecador, sino que viva y se convierta. Movidos estos secretos resortes del corazon humano, rara vez dejarán de producir el efecto apetecido de reconciliar al culpable con la sociedad, si la ley olvida y los hombres perdonan.

**766.**—*El estado de libertad* es el tercer período de la reforma penitencial.

Cuando el encarcelado ha cumplido su condena, ó antes de cumplirla, si obtiene de la real clemencia la remision de una parte de la pena, hállese ó no corregido, tiene todo preso derecho á su libertad y le debe ser al instante restituida. Entonces entra en una nueva condicion de la vida, en la cual ha menester, mas que nunca, la proteccion de sus semejantes.

**767.**—Abandonarle á su suerte equivaldría á exponerle á una reincidencia casi segura: ejercer sobre él una vigilancia molesta y degradante, es denunciarle como sospechoso y presentarle como un objeto de la desconfianza pública. La administracion puede someter á los presos á una disciplina severa y reformadora, pero no alcanza hasta dispensar una proteccion plena y eficaz al hombre libre.

Y sin embargo la primera necesidad del excarcelado es proveer á su sustento, y si carece de peculio ó no encuentra ocupacion lucrativa, se verá forzado á mendigar su pan ó á ganarlo sin reparar en medios, y en ambos casos corre peligro de ser aprehendido por la autoridad como vago, ó como reincidente.

La caridad privada es el único poder que puede, librando á los excarcelados de los horrores de la miseria y ofreciéndoles un asilo, apartarlos de recaer en el vicio y de mancharse con nuevos crímenes. Los esfuerzos de todos los hombres generosos y benévolos deben reunirse en un haz, fundando asociaciones caritativas con este objeto, alentadas y protegidas por el gobierno.

**768.**—Varios son los medios imaginados para acudir al socorro de los excarcelados, sin caer en los inconvenientes que ocasiona una beneficencia ciega é indiscreta. Discurrió una persona caritativa el arbitrio ingenioso de ofrecer á los desprovistos de recursos unos bonos que les servian para pagar su comida y su alojamiento en ciertas casas destinadas á este servicio. La entrega de dichos bonos advertia á los hombres de cuyas benéficas manos habian salido, que habia un ser desgraciado á quien dispensar proteccion. Se le daba

hospitalidad por espacio de ocho dias, se le buscaba ocupacion, se le ofrecian vestidos, y en suma, proveian á todas sus necesidades las mas urgentes.

**769.**—Otras veces abriéronse talleres particulares inmediatos á las casas de reclusion con el solo objeto de ocupar á los excarcelados de una manera lucrativa, y llevando sus fundadores la solicitud por esta clase mas allá de lo presente, les proporcionaban vivienda y los comprometian á traer sus mujeres é hijos si eran casados, ó si celibatarios los empeñaban á casarse con mujeres arrepentidas como ellos, considerando en el espíritu de familia un agente moralizador de grande eficacia en la vida libre.

**770.**—Tambien se han organizado sociedades cuyo instituto es ejercer cierto patronato caritativo en favor de los excarcelados alentándolos á perseverar en la senda del bien, proporcionándoles trabajo, socorriendo sus necesidades y vigilando su conducta; vigilancia benévola, paternal, que reemplazaria con creces la suspicacia humillante de la policía.

El celo de estas asociaciones benéficas será tanto mas eficaz, cuanto mas desinteresado, y la llama de la caridad puede arder libremente, pues ya no hay peligro de que, mitigando el dolor de la pena, quede sin expiacion el crímen, las leyes sin venganza y el hombre vicioso sin saludable escarmiento.

# CAPÍTULO VII.

## Del gobierno de las prisiones.

### Artículo 1.°—*Autoridades á quienes compete el gobierno de las prisiones.*

771.—Policía judicial y administrativa de las prisiones.
772.—Centralizacion de la accion administrativa, como condicion de mejora.
773.—Justos límites de esta centralizacion.
774.—Regla de la unidad consagrada por la ley.
775.—Intervencion de las autoridades judiciales.
776.—Alcaides.
777.—Su nombramiento.
778.—Su carácter y obligaciones.

—

**771.**—Las cárceles dependen á un mismo tiempo de la

justicia y de la administracion. Hay, pues, una policía judicial y otra policía interior en el sistema carcelario: la primera vela por la custodia de los presos á fin de que no eludan la accion de las leyes, provée autos de prision, da ó quita la comunicacion, separa al preso del detenido y manda en cuanto concierne al encarcelamiento y á los trámites de los procesos; en suma, su inspeccion y autoridad se extienden á todo lo que tiene relacion directa con el curso de la justicia. La policía interior comprende la clasificacion de las prisiones, la distribucion de los presos, el régimen económico del establecimiento, la salubridad, seguridad y órden de los detenidos, los trabajos y la correccion de los sentenciados.

**772.**—La base de toda reforma carcelaria es la centralizacion conveniente de la accion administrativa en punto á prisiones en manos del gobierno superior bajo la inmediata vigilancia de sus delegados en cada provincia ó pueblo, como encargado de la policía administrativa en todo el reino.

Pueden oponerse á este principio de mejora dos tendencias distintas.

I. La excesiva intervencion de las autoridades judiciales en la policía de las cárceles, porque á los jueces compete exclusivamente juzgar y hacer que se ejecute lo juzgado, y porque no sería conveniente que una misma autoridad prendiese á una persona y la guardase en la prision. La autoridad judicial entrega al acusado á la autoridad administrativa, y esta le custodia y le retiene á disposicion de aquella: la una es todo severidad; la otra mezcla con saludables rigores cuidados verdaderamente paternales.

II. La intervencion tambien extremada de las autoridades locales, es un embarazo para que el gobierno pueda imprimir una direccion única á la reforma carcelaria y establecer una misma disciplina en todas las prisiones del reino. Esta organizacion administrativa hará que los progresos sean independientes del capricho de las autoridades locales, de parciales vicisitudes y del espíritu de sistema, recibiendo del gobierno un impulso rápido, constante, inteligente y uniforme.

**773.**—La centralizacion propuesta no excluye la justa y

necesaria asociacion de las autoridades y corporaciones populares en cuanto á la proposicion y voto de arbitrios, al régimen económico, á la compra ó venta, construccion ó reparacion de los edificios y tambien á la vigilancia de la disciplina carcelaria, mientras su inspeccion no suscite obstáculos á la marcha regular de los establecimientos correccionales.

Tampoco excluye la accion de la caridad privada y aun de la beneficencia pública en favor de los presos, pero solamente como auxiliar, como colaboradora con el gobierno en la tarea de enmendar y corregir á los delincuentes, sin quitar á la prision su carácter expiatorio. Si una caridad ciega é indiscreta penetrase con su ardiente celo en la mansion del crímen para endulzar la pena del culpable, en vez de cooperar á su regeneracion moral, frustraría toda tentativa y toda esperanza de reforma.

La administracion provee á las primeras necesidades del sentenciado con parsimonia, acaso con escasez para que sienta dolor y sufra las amargas consecuencias del delito. Todo alivio de su penitencia disminuye el castigo legal en lo interior de las prisiones y el horror al crímen en lo exterior. Bien se pueden prodigar consuelos al sentenciado y alentarle con palabras benévolas en el camino de la enmienda; mas los beneficios, los cuidados que tienen por objeto hacer soportable, si no grata, la prision, deben reservarse para los detenidos á quienes la ley considera todavía como inocentes.

Conforme á esta doctrina se dispuso que los alivios que se procuren á los enfermos cuyo delito esté probado, vayan siempre acompañados de circunspeccion, y sean ilustrados los actos de caridad y beneficencia que con ellos se ejerzan, teniendo presente que para esta clase de presos es la prision un sitio de castigo, durante el cual no se pertenecen á sí propios y sí á la pena impuesta por los tribunales (1).

**774**.—Esta regla esencial de la unidad está consagrada por la ley que establece que todas las prisiones civiles, en cuanto á su régimen interior, es decir, en todo lo concer-

(1) Real órden de 10 de abril de 1844.

niente á su seguridad, salubridad y comodidad, á su policía y disciplina, á la distribucion y tratamiento de los presos, dependan del ministerio de la Gobernacion del reino y de sus delegados en las provincias y en los pueblos. Auxilia á la autoridad superior política en las capitales donde reside audiencia, una junta de cárceles como cuerpo consultivo de la administracion provincial (1).

**775.**—Los jueces y tribunales no tienen otra intervencion en la policía de las prisiones y establecimientos penales, que el derecho de visita ó la participacion necesaria para asegurarse de que se cumplen con exactitud sus providencias y se ejecutan las condenas como han sido impuestas, y para impedir que los presos y detenidos, aunque lo sean gubernativamente, sufran detenciones ilegales, ó para disponer, en fin, la traslacion de uno ó mas presos con causa pendiente, cuando motivos que directamente se refieran á la administracion de justicia lo aconsejen segun las leyes (2). El derecho de visita corresponde en las cárceles y establecimientos menores al juez y promotor fiscal del partido donde se hallen situados.

**776.**—Las prisiones de toda clase están bajo la inmediata autoridad de sus alcaides cuyo nombramiento pertenece al gobierno á propuesta del gefe político, ó á este á propuesta de los alcaldes respectivos, segun que las cárceles fueren de las capitales de provincia ó de las cabezas de partido judicial. Los demás empleados subalternos los nombran libremente los gefes políticos y los alcaldes en cada uno de aquellos casos (3).

**777.**—El nombramiento directo de los alcaides, es una condicion precisa de toda mejora carcelaria, porque solo una dependencia próxima del gobierno ó sus delegados puede proteger la debilidad de los presos y extirpar de raiz los abusos mas inhumanos.

La experiencia demuestra, dijo un escritor, que no pue-

(1) Ley de 26 de julio de 1849, arts. 1.° y sig.
(2) Ibid. arts. 10 y sig.
(3) Ibid. arts. 3 y 4.

de fiarse enteramente el trato de los presos á los carceleros, hombres en general duros, y que, en fuerza de ver padecer y de ser instrumentos de dolor, han perdido toda sensibilidad (1). A veces tambien la codicia mezcló sus amarguras con la pena, y penetró en las cárceles el tráfico impío de las privaciones y los tormentos.

Nuestra legislacion administrativa tropezaba siempre en sus proyectos de reforma carcelaria con un obstáculo insuperable en la propiedad de las alcaidías enagenadas por la Corona y servidas por sus mismos dueños ó tenientes. Como no se proveían ni quitaban estos oficios á voluntad del gobierno, no eran estrechamente responsables de su conducta á la autoridad, gozaban sus poseedores de cierto grado de independencia incompatible con la regularidad y exactitud del servicio, y en fin estaban mas atentos á beneficiar sus plazas, que á mantener la disciplina en los establecimientos penales.

Propúsose la administracion obviar este grave inconveniente mandando que los Ayuntamientos, prévia la aprobacion de las Diputaciones provinciales, introdujesen demandas de tanteo de alcaidías de las cárceles, y que cuando ocurriesen vacantes de dichos oficios, no empezasen á servirse por propietarios ó tenientes sin la aprobacion del gobierno (2). Posteriormente, para allanar mas el camino á las mejoras carcelarias, se indagó el orígen de las alcaidías, y se distinguió si procedian de concesion graciosa de la Corona ó de título oneroso. En el primer caso quedaban desde luego desposeidos sus dueños cesando de servirlas los propietarios ó sus tenientes; y en el segundo, se impuso á los Ayuntamientos de las poblaciones donde aquellos oficios hubiesen sido enagenados, la obligacion de introducir las demandas de tanteo y de satisfacer el valor de las alcaidías, reintegrándose con el producto de los arbitrios ó repartimientos provinciales aprobados para este objeto. Pero no se reconoció derecho al reintegro á los propietarios en cuyos títulos apareciere que habian enagenado las alcaidías y recibido el precio de la egresion, por lo

(1) Salas, *Comentario al Panóptico.*
(2) Real órden de 9 de junio de 1838.

cual se les obligó á presentar á las Diputaciones respectivas los títulos primordiales de pertenencias (1).

**778.**—Los alcaides de las cárceles tienen el doble carácter:

I. De agentes de la administracion.—Como tales, cuidan del buen órden y disciplina de las prisiones, hacen observar los reglamentos y dan parte sin demora á la autoridad competente de toda infraccion cometida por los presos (2). Para que esta dependencia sea mas directa, se halla establecido que los alcaides, aun cuando fueren militares, no gocen fuero en ningun acto ni caso en el cual se interese al servicio de la cárcel (3).

II. De dependientes de la autoridad judicial.—En este concepto están obligados á cumplir los mandamientos y providencias de los tribunales y jueces respectivos en lo tocante á la custodia, incomunicacion y soltura de los presos con causa pendiente (4).

Prohíbese por la ley á los alcaides recibir dádiva de los presos ni retribucion de ningun género, limitándose sus emolumentos á la dotacion de su empleo y derechos establecidos en los aranceles (5); prohibicion justa y sobre cuya observancia deben las autoridades velar con sumo rigor, porque es la primera regla de la disciplina carcelaria.

### Articulo 2.º—Régimen interior de las prisiones.

779.—*Régimen de las prisiones.*
780.—Admision de los presos.
781.—Legislacion anterior.
782.—Clasificacion de las prisiones.
783.—Distribucion de los presos.
784.—Arquitectura carcelaria.
785.—Edificios para cárceles.
786—Aislamiento de los presos.
787.—*Salubridad.*
788.—*Seguridad.*
789.—*Orden.*
790.—*Manutencion.*
791.—Asistencia de los presos pobres.
792.—Gastos de las prisiones.

(1) Real órden de 26 de enero de 1840.
(2) Ley de 26 de julio de 1849, art. 18.
(3) Reglamento de 25 de agosto de 1847, art. 6.
(4) Ley de 26 de julio, art. 17.
(5) Ibid., art. 21.

793.—*Trabajo.*
794.—Aplicacion de sus productos.
795.—*Correccion.*
796.—Sus límites.
797.—Impuestos carcelarios.

—

**779.**—El régimen interior de las prisiones comprende varios puntos principales, á saber:

**780.**— I. *Admision de los presos.*=Los alcaides de las prisiones están obligados á llevar dos registros en papel sellado de oficio, foliados y rubricados por la autoridad política local, el uno destinado á los presos con causa pendiente, y el otro á los sentenciados á las penas de arresto mayor ó menor, cuyos registros deben presentarse en las visitas á las autoridades gubernativas y judiciales. Los registros fenecidos pasan á los archivos del juzgado de primera instancia del territorio.

En el acto de entregarse el alcaide de cualquier preso, debe sentar en el registro correspondiente su nombre y apellido, naturaleza y vecindad, edad y estado, y la autoridad de cuya órden procede su entrada en la prision, insertando á continuacion el mandamiento ó sentencia condenatoria que la causare (1). Si falta alguno de estos requisitos, suspende la admision del preso, dando cuenta al gefe político y al juez ó autoridad de quien la órden dimana (2).

**781.**— II. *Distribucion de los presos.*=Las leyes de Partida prohiben que «muger alguna, seyendo recabdada, la metan en la cárcel con los varones, antes decimos que la deben levar et dexar en algunt monesterio de dueñas, si lo hobiere en aquel logar, et meterla hí en prision, ó pónganla con otras buenas mugeres, fasta que fagan della los judgadores lo que la ley manda» (3). La separacion de los jóvenes y adultos fue acordada por un auto del Consejo en vista de varios desórdenes observados en las cárceles de Madrid. La administracion insistió en la necesidad de separar á los presos, al ver que en algunas cárceles estaban confundidos el delincuente

(1) Ibid., arts. 14 y sig.
(2) Reglamento citado, art. 8.
(3) Ley 5, tít. IX, Part. VII.

á quien aguardaba el suplicio, y el aturdido que expía con unos pocos dias de encierro una falta lijerísima, y que en otras vivían mezcladas las personas de sexos diferentes con daño de las costumbres y mengua de la civilizacion (1); y por último, al autorizar el ministro de la Gobernacion á los gefes políticos para formar y someter á la aprobacion del gobierno un proyecto de reglamento de cárceles, entre otras bases les señaló la separacion de sexos y edades, de acusados y sentenciados y la de presos por delitos graves, leves y políticos (2).

**782.**—Conforme á estos principios, divídense las prisiones en depósitos municipales, cárceles y establecimientos penales, cuya clasificacion es el fundamento de nuestro sistema carcelario, que si no es tan perfecto como fuera de apetecer, encierra por lo menos el gérmen de todas las mejoras posibles para lo futuro y satisface las primeras necesidades de lo presente.

En cada distrito municipal debe establecerse un depósito para los sentenciados á la pena de arresto menor y para tener en custodia á los procesados criminalmente, mientras no se les traslada á las cárceles de partido.

Estas y las existentes en las capitales de las audiencias están destinadas á la custodia de los presos con causa pendiente, y á cumplir las penas de arresto mayor.

Los presidios reemplazan por ahora á los establecimientos de correccion que el código penal prescribe, é ingresan provisionalmente en ellos los sentenciados á cadena temporal ó perpétua (3).

**783.**—En los depósitos municipales no se reconoce otra clasificacion de presos que la que exige la conveniente separacion de sexos: defecto de la ley que solo halla disculpa en la falta de edificios acomodados á una mejor distribucion de los detenidos y sentenciados por categorías de edad y moralidad, ya que el aislamiento absoluto no fuere posible; ó en

(1) Instruccion de 30 de enero de 1833.
(2) Real órden de 10 de abril de 1844.
(3) Ley de 16 de julio de 1849.

la prontitud con que deben ser puestos en libertad los unos, ó trasladados los otros á las cárceles de partido.

En las cárceles, además de los departamentos distintos para hombres y mujeres, deben estar con separacion los varones menores de diez y ocho años y las mujeres menores de quince, de los mayores de estas edades. Los presos políticos ocupan tambien un local distinto de los demás, y en cuanto lo permita la disposicion de los edificios, debe procurarse que los presos con causa pendiente estén separados de los que se hallen cumpliendo las condenas de arresto mayor (1).

En los presidios se distribuyen los sentenciados en la forma que expondremos al hablar de dichos establecimientos penales.

**784.**—Como esta distribucion de los presos no puede verificarse sino en edificios acomodados al objeto, resulta que la arquitectura carcelaria es una rama muy principal de la teoría y de la práctica de las prisiones. Una cárcel es, segun dijo un escritor, el símbolo en piedra y en hierro de esa pena amarga á la cual llaman prision, y el arquitecto el primer ejecutor de la pena, el principal fabricante del instrumento del suplicio, y tambien el precursor de la enmienda del delincuente. Un buen ó mal sistema arquitectónico agrava ó atenúa la pena y facilita ó dificulta la regeneracion moral de los presos. El artista debe subordinar las inspiraciones de su génio al pensamiento severo de correccion y de reforma de los culpables. Para construir las prisiones, dijo un ministro, es preciso aceptar un sistema cuyo programa es el pensamiento y los planos su expresion.

**785.**—El gobierno ha reconocido esta necesidad al disponer que á los edificios de las cárceles susceptibles de mejoras, se les diese la distribucion interior conveniente á su objeto; y no siéndolo, se escogiese entre los edificios pertenecientes al estado aquel que mejor reuniese, además de las condiciones ordinarias de seguridad y salubridad los requisitos siguientes:

(1) Ibid. art. 11.

I. Estar situados fuera del centro de las poblaciones.

II. Tener la extension necesaria para establecer la separacion entre ambos sexos, entre detenidos y presos, entre jóvenes y viejos, entre reos de delitos atroces y los de otros mas leves, y entre los comunicados é incomunicados.

III. Tener asímismo capacidad bastante para las piezas de trabajo, talleres, almacenes, dormitorios, enfermerías, patios, huertos si fuere posible, oratorio, habitacion para el alcaide, cuerpo de guardia y otras dependencias (1).

**786.**—Si la distribucion del edificio lo permitiere, ó en cuanto lo permita, debe procurarse el aislamiento de los presos; mas el aislamiento que se recomienda no es el absoluto ó la soledad del sistema celular, sino la incomunicacion con toda persona de afuera, excepto sus defensores con quienes pueden conferenciar siempre que les convenga, si están comunicados. Tambien pueden conferenciar con sus familias y con extraños, si llevaren permiso por escrito de la autoridad civil que lo concede cuando el que lo solicita ó los presos alegan fundados motivos para obtener esta excepcion (2); mas los sentenciados á la pena de arresto menor pueden comunicar con sus parientes y amigos en la forma que determinen los reglamentos generales ó particulares (3).

**787.**— III. *Policía de salubridad.*=Esta parte del régimen interior de las cárceles comprende dos puntos, primero, las precauciones higiénicas que consisten en el aseo personal de los presos y en la ventilacion y limpieza de las cuadras y corredores, y segundo en el establecimiento de enfermerías dentro del edificio con las separaciones convenientes para alejar los hombres de las mujeres, los comunicados de los incomunicados.

A fin de conservar las cárceles en buen estado sanitario, hay en las de Madrid y de las capitales de provincia faculta-

(1) Real órden de 9 de junio de 1838.
(2) Real órden de 10 de abril de 1844, y ley de 26 de julio, artículo 12.
(3) Ibid. art. 8.

tivos que deben ser médicos cirujanos precisamente, y cuyas obligaciones son:

I. Cuidar de que no pasen á la enfermería sino los presos que realmente lo necesiten y de que no permanezcan en ella sino el tiempo necesario para recobrar su salud.

II. Visitar á todos los presos una vez al dia y á los enfermos dos, y si observa algun síntoma sospechoso de contagio, dar cuenta al director.

III. Reconocer semanalmente todas las habitaciones del establecimiento y hacer presente al director el estado en que se encuentran.

IV. Llevar un libro en donde anote, así la naturaleza de las enfermedades á que estén mas propensos los encarcelados, como los medios empleados para su curacion y el resultado conseguido. Este libro es propiedad del establecimiento.

El destino de facultativo de las cárceles es incompatible con otro cualquier cargo público (1).

Las cárceles restantes deben ajustarse en punto á salubridad á lo prevenido anteriormente, á saber, que en aquellas cuyo local y recursos lo permitan se establezcan enfermerías, las cuales, además del ahorro que han de producir en las estancias de los hospitales, sirvan para que estén mejor asistidos y seguros los enfermos (2).

**788.**— IV. *Policía de seguridad.*=Los alcaides, como responsables de la custodia de los presos, pueden adoptar las medidas convenientes para la seguridad de la casa ó fortaleza sin causar vejacion personal á los reclusos, y obrando siempre con conocimiento y aprobacion de la autoridad competente, quedando á cargo de esta consultar al gefe político en los casos en que considere necesaria su resolucion. Mas si la custodia de los presos exigiere adoptar incontinenti como medio indispensable de proveer á la seguridad de la prision, algunas medidas, inclusa la agravacion de la pena con encierros, grillos ó cadenas, están fa-

(1) Reglamento de 25 de agosto de 1847, cap. VI y XI.
(2) Ley de 26 de julio, arts. 19 y 22.

cultados para ello, dando cuenta en el acto á la autoridad (1).

A fin de precaver todo conato de fuga de los presos, deben los alcaides:

I. Registrarlos á su entrada en la cárcel para cerciorarse de que no ocultan armas, limas, cuerdas ni otro objeto alguno que pueda favorecer su evasion.

II. Reconocer escrupulosamente en presencia del conductor cuanto se introduzca para los presos, y si apareciere alguna cosa cuya introduccion estuviere prohibida, detener al conductor, dando cuenta al gefe político quien dicta la resolucion conveniente.

III. Practicar cuantos reconocimientos crea necesarios y adoptar cuantas precauciones considere oportunas para impedir la evasion de los presos.

En todas las cárceles hay una guardia con la fuerza proporcionada al número de presos, destinada exclusivamente á su custodia y á prestar auxilio al director ó alcaide, cuando lo reclamen.

**789.**— V. *Policía de órden.*=Se prohibe á los presos:

I. El uso del vino, aguardiente, licores y demás bebidas espirituosas, toda clase de juegos, y cuantas palabras y acciones son contrarias á la decencia y á la moral.

II. Manchar ó desmoronar las paredes del edificio y destruir los enseres del establecimiento ó de los otros presos.

III. Conservar en su poder ningun dinero, debiendo depositar en la caja del establecimiento bajo recibo la cantidad que posean á su entrada.

IV. Vender ó cambiar entre sí su racion ó la ropa necesaria para su uso.

Aunque la existencia de las cantinas está formalmente prohibida en las cárceles de la córte y de las capitales, no asi se incluye dicha prohibicion en las bases adoptadas por la real órden que manda á los gefes políticos formar un proyecto de reglamento aplicable á las de su respectiva provincia. No obstante, es de suponer que el celo é ilustracion de

(1) Real órden de 10 de abril de 1844.

estas autoridades habrán hecho desaparecer semejante abuso, orígen de los mas graves desórdenes en el interior de las prisiones. Los hábitos de sobriedad y templanza, además de mantener la disciplina dentro de las cárceles, pueden influir con extremo en la conducta futura de los encarcelados.

Al instante que los presos entren en la cárcel debe procurarse instruirlos en sus deberes y de los castigos á que están sujetos por faltas de disciplina (1).

**790.**— VI. *Alimentos.*=El gravámen que ocasionare el sustento de los presos debe recaer primeramente sobre ellos mismos, si poseen algun medio de subsistencia, ó si pueden subvenir en todo ó en parte á las necesidades de la vida á costa de su trabajo ; y en segundo lugar debe ser una carga del estado y por tanto una partida de los presupuestos generales ó locales, como recurso subsidiario, pero estrictamente obligatorio.

**791.**—En este punto nuestra legislacion no es uniforme ni equitativa. Ya se dispuso que los presos pobres fuesen alimentados por cuenta de las penas de cámara, ya á expensas de los propios, y ya en fin se recomienda acudir á prestaciones voluntarias, como si los desgraciados á quienes la ley priva de su libertad é imposibilita para el trabajo, hubiesen de tener su vida pendiente de los dones eventuales é inciertos de la compasion. Bien que la caridad privada auxilie en esta obra de humanidad á la administracion ; pero reconózcase el principio que si para el hombre benéfico es un acto espontáneo, en las autoridades una deuda de justicia.

Los presos pobres deben ser alimentados segun el derecho positivo con los productos de las fundaciones piadosas ú otras rentas particulares destinadas á este objeto, donde existan, justificando antes aquellos su pobreza; pero cesan los socorros si en cualquier tiempo se prueba que el preso tiene bienes de fortuna ú otros medios cualesquiera de proveer á su manutencion.

No obstante que hacer la declaracion de pobreza es de la

(1) Real órden y reglamento citados.

exclusiva competencia de los jueces y tribunales, el alcalde del pueblo cabeza de partido donde se halle situada la cárcel, puede practicar las diligencias convenientes en comprobacion de aquella circunstancia, y dar luego conocimiento á la autoridad judicial del resultado de sus diligencias para rectificar la clasificacion del preso, segun corresponda.

**792.**—De todas suertes es obligacion colectiva de los Ayuntamientos alimentar á los presos pobres de sus depósitos respectivos, ya sean arrestados, ya detenidos, y satisfacer las atenciones del material y del personal de dichos establecimientos á expensas de sus recursos locales, votando para este objeto la cantidad necesaria é incluyendo la partida en el presupuesto municipal (1), sin derecho á repetir contra la provincia, cualquiera que fuere la naturaleza ó procedencia de aquellos, ya estén detenidos, ya reclusos, bien sean transeuntes ó no, y aplicando á tal destino los fondos de propios, ó los sobrantes de sus respectivos encabezamientos, y no acudiendo á repartos vecinales sino en el caso extremo de carecer de todo medio de otra especie (2).

Estos suministros son un gasto obligatorio para los Ayuntamientos, cuya consignacion, inversion y comprobacion se ajustan á las reglas establecidas por la ley en punto á presupuestos municipales.

La manutencion de presos pobres en las cárceles de partido y audiencia es tambien de cuenta del partido ó partidos á que los establecimientos corresponden; pero su material y personal son á cargo del estado.

Tambien gravitan sobre el estado el personal y material de los establecimientos penales y la manutencion y vestuario de los sentenciados, exceptuando sin embargo los gastos de construccion de un presidio correccional en cada capital de provincia que debe realizarse segun las circunstancias lo permitan, empezando por aquellas en donde residen las audiencias, cuyos gastos habrán de costearse con fondos provincia-

(1) Ley de 26 de julio, art. 27.
(2) Reales órdenes de 23 de enero, 3 de mayo de 1837, 24 de abril de 1839 y 10 de junio de 1842.

les, debiendo al efecto las Diputaciones incluir las cantidades necesarias en sus presupuestos (1).

**793.**— VII. *Trabajo.*=La ciencia de las prisiones es demasiado moderna para poder exigir de nuestras antiguas leyes que diesen trabajo á los presos como un medio de correccion y de disciplina; mas á poco de haberse organizado de una manera regular la administracion pública, se dictaron disposiciones muy importantes relativas á esta materia, hallándose consignadas en nuestro derecho administrativo las reglas siguientes:

I. Hacer trabajar á los reclusos por sentencia judicial.

II. Adjudicarles la mayor parte posible de los productos de su ocupacion.

III. Inspirarles con esta cesion de los beneficios el amor al trabajo, al cual pueden deber algun dia su rehabilitacion social y la ventura del resto de su vida (2).

En los depósitos municipales es el trabajo voluntario, y la solicitud de la administracion se limita á permitir los que fueren compatibles con el buen órden y seguridad del establecimiento, y á procurárselo, si puede á los presos que lo soliciten. El producto íntegro de las labores será para ellos, excepto si reciben socorro de pobres, en cuyo caso abonan el coste de su manutencion (3); de suerte que el deber de alimentar impuesto á los Ayuntamientos es siempre subsidiario del de proveer á la propia subsistencia y *propter vitam* solamente.

En las cárceles es obligatorio el trabajo, considerando la ley á los reclusos como á siervos de la pena. Así los presos con causa pendiente como los sentenciados á sufrir el arresto mayor, deben ocuparse en los talleres de sus respectivos establecimientos, observándose con todo rigor durante los trabajos la regla del silencio (4). Sin duda que esta providencia es muy buena condicion de órden y discipli-

(1) Ley de 26 de julio, arts. 28 y 29.
(2) Instruccion de 30 de noviembre de 1833, art. 48.
(3) Ley de 26 de julio, art. 9.
(4) Ibid. art. 26.

na, pero tambien muy poco eficaz para la reforma de los delincuentes.

Los gefes políticos excluyen de esta especie de trabajos los que á su juicio pueden perjudicar á la industria del pais con una ruinosa competencia (1).

**794.**—La ley de prisiones no expresa qué parte de beneficios se reserva á los presos de las cárceles en recompensa y como estímulo de su trabajo, ni le cumplia tampoco descender á estos pormenores reglamentarios. A falta, pues, de nuevas disposiciones, acudiremos á las anteriores en toda su fuerza y vigor mientras no dejen de ser conformes al derecho últimamente establecido.

I. A cada sentenciado se le impone la mitad del producto líquido de su trabajo en la caja del establecimiento para entregárselo por terceras partes, una á su salida, y las otras dos á los tres y seis meses, si no reincide ó comete nuevo delito, en cuyo caso cede la suma retenida á beneficio del establecimiento.

II. Si durante la prision observaren los reclusos buena conducta, les está permitido disponer hasta la mitad de su peculio en favor de sus familias, justificando préviamente la pobreza de estas, á quienes en tal caso se hará directamente la entrega por mano del alcaide, precediendo órden escrita del gefe político.

III. Si los presos fueren sentenciados á presidio se libran sus reservas á la caja del establecimiento á que fueren destinados, y si sufrieren la última pena, les son entregadas á sus herederos ó á las personas que hubieren designado.

IV. Los empleados y dependientes de los establecimientos penales no pueden ocupar á los presos en cosas de su uso ó servicio particular (2).

**795.**— VIII. *Correcciones.*=La subordinacion de los presos á la disciplina correccional es un deber tan rigoroso, que

(1) Ibid.
(2) Reglamento de 25 de agosto de 1847, cap. XVI.

no pudiendo corregirlos con benignidad y con dulzura, no queda otro medio sino el de intimidar con el castigo.

Cuando sus actos constituyan verdaderos delitos ó faltas de las que considera como punibles el código criminal, son los jueces ordinarios la única autoridad competente para conocer de ellos y reprimir á sus autores; mas si fueren simples infracciones de los reglamentos carcelarios, corresponde á la autoridad política ó á sus delegados en el establecimiento la aplicacion de las penas correccionales.

**796.**—Prohíbese en todas las cárceles del reino imponer mas privaciones y padecimientos que los puramente necesarios para la segura custodia, disciplina interior é incomunicacion de los presos, mientras el estado de la causa lo requiera, debiendo los alcaides que se vieren precisados en interés de la seguridad á imponer los castigos de ayuno, encierro, grillos ó cadenas, dar cuenta inmediata á la autoridad política que aumenta ó disminuye la pena, segun lo tiene por conveniente (1).

Esta parsimonia hállase fundada en un principio de humanidad y en otro de justicia. De humanidad, porque los presos deben ser tratados con benignidad y dulzura, no solo por el derecho que le asiste á quien expía resignadamente la falta que cometió, sino porque la bondad con que se les mire modificará ó cambiará sus hábitos, pues el espectáculo constante de la indulgencia, no puede menos de hacer indulgentes á los que lo presencien (2): de justicia, porque aumentar el dolor equivale á agravar la pena impuesta por los tribunales, cuya sentencia debe ser ejecutada sin que ni la cólera la agríe, ni la endulce la compasion.

En las cárceles de Madrid y de las capitales de provincia, no pueden emplearse otros medios de correccion que los señalados en su reglamento, á saber:

I. Prohibir al reo la comunicacion con su familia.

II. Encarcelarle en un calabozo.

(1) Ley de 26 de julio, art. 19, y reglamento de 25 de agosto, art. 59.

(2) Instruccion de 30 de noviembre de 1833, art. 48.





III. Reducir su alimento á pan y agua.

IV. Descontarle á favor del establecimiento una parte de lo que le haya correspondido ó le corresponda por su trabajo.

Los castigos de encierro en calabozo y ayuno á pan y agua no pueden exceder de cinco dias.

**797.**—Asímismo están abolidos cualesquiera derechos ó impuestos carcelarios no establecidos en el arancel, ora se cobrasen por alquiler de las habitaciones y fuesen conocidos con el nombre de entrepuertas, grillos y otros, ora se acostumbrasen á exigir por los presos á los nuevos encarcelados con la denominacion de entrada ó bien venida (1); penas pecuniarias que los jueces no habian aplicado, pero que abusos y escandalosas prácticas carcelarias hicieron estensivas hasta los inocentes.

## CAPÍTULO VIII.

### De los presidios.

798.—Orígen de los presidios en España.
799.—*Su clasificacion.*
800.—*Su gobierno.*
801.—Intervencion de los gefes políticos.
802.—*Régimen y disciplina.*
803.—Comandante de los presidios.
804.—Distribucion de los confinados.
805.—Clasificacion segun la edad y la moralidad.
806.—Trabajo é instruccion.
807.—Obras exteriores.
808.—Concesion de confinados á particulares.
809.—Reclusion.
810.—*Orden económico y administrativo.*
811.—Intervencion de las juntas económicas.
812.—Mayores.
813.—Ayudantes.
814.—*Cumplimiento de condenas.*
815.—Rebajas.
816.—Licenciamiento.
817.—*Policía judicial.*
818.—Derecho de visita.
819.—Autoridades á quienes corresponde su ejercicio.

—

**798.**—Hay una diferencia esencial entre las cárceles y los presidios, pues las primeras son ya preventivas, ya represivas, y los segundos verdaderos establecimientos penales.

(1) Ibid. art. 80, y real órden de 10 de abril de 1844.

Cárlos III fue el fundador principal de los presidios de España, porque si bien antes existian en nuestras posesiones de África, considerando el Rey que muchos por evadirse de la pena se pasaban al campo enemigo y renegaban de nuestra fé, y hallando útil por otra parte ocuparlos en los grandes trabajos de la marina, mandó que los reos de gravedad y los sentenciados por largo tiempo, sufriesen su condena en los arsenales de Cádiz, Ferrol y Cartagena.

Sucesivamente se establecieron presidios en varias ciudades de la Península, aunque sin plan fijo, sin reglas uniformes, sin una disciplina comun, rigiéndose cada cual por sus reglamentos particulares hasta la publicacion de la ordenanza general para todos los del reino (1). Esta ordenanza es la base de legislacion administrativa vigente acerca de presidios, aumentada, declarada ó corregida por una série de nuevas providencias que tambien constituyen derecho.

Para mayor claridad del asunto dividiremos la materia en las secciones siguientes:

**799.**— I. *Clasificacion de los presidios.*=Distingue la ordenanza tres clases de presidios, depósitos correccionales, presidios peninsulares y de África.

A los primeros se destinan los sentenciados á presidio correccional, dura de siete á treinta y seis meses, y debe sufrirse la pena en el establecimiento de la provincia donde tuviere el reo su domicilio, y en su defecto en el de aquella donde hubiera cometido el delito.

A los segundos se envian los sentenciados á presidio mayor ó menor, debiendo cumplir su condena aquellos en los situados en la Península, Islas Baleares ó Canarias, y estos en los contenidos dentro del territorio de la audiencia que lo imponga (2).

En los terceros, es decir, en el de Ceuta y menores de África, ingresan los sentenciados á cadena perpétua, y los

(1) Decretada en 11 de abril de 1834.
(2) Código penal, art. 101.

sentenciados á cadena temporal son destinados á los arsenales, obras públicas y de fortificacion (1).

Los depósitos correccionales existen en ciertas capitales de provincia: los presidios peninsulares dentro del territorio de la Península y sus islas adyacentes, y los presidios de Ultramar en las Canarias, en nuestras posesiones de África y en los dominios de la América.

La aplicacion de los reos á los presidios especificados anteriormente conforme á lo dispuesto en la ordenanza del ramo y á las variaciones introducidas por el código penal, solo puede alterarse en caso de necesidad; pero esta alteracion no debe durar mas tiempo que las circunstancias que la motiven, ni por eso pierden los reos la condicion de su clase.

La eficacia de las penas y razones de economía exigen que los sentenciados cumplan su condena en los presidios mas inmediatos al teatro de sus crímenes, y al tribunal que pronunció sus sentencias.

**800.**— II. *Gobierno superior y particular.*=Todos los establecimientos penales y correccionales del reino dependen del ministerio de la Gobernacion y de sus delegados en las provincias.

Para el mejor gobierno de los presidios hay una direccion especial de beneficencia, correccion y sanidad, encargada de auxiliar el despacho de los negocios dentro de los límites señalados á los directores. La vigilancia inmediata, las órdenes secundarias, la instruccion de expedientes, los informes, registros y la propuesta al ministro de cuanto considere útil para la mejora de dichos establecimientos son en globo las facultades y los deberes de estos agentes auxiliares de la administracion.

El gobierno particular de los presidios está á cargo de sus gefes locales bajo la autoridad de los gefes políticos respectivos, como delegados del Rey y superiores gerárquicos de la administracion provincial, y sus obligaciones giran sobre el principio invariable de la vigilancia y proteccion que toda

(1) Ibid. arts. 94 y 95, y ley de 26 de julio de 1845, art. 23.

institucion centralizada reclama (1); de suerte que su autoridad en punto á los establecimientos presidiales, se concreta al protectorado é inspeccion que ejercen en los de beneficencia, instruccion pública y otros análogos, extendiéndose esta accion tutelar á todos los existentes en cada provincia (2).

**801.**—El auxilio eficaz de los gefes políticos consiste:

I. En velar por la custodia y seguridad de los presidios y depósitos correccionales reclamando la fuerza militar necesaria al efecto.

II. En proporcionar á los presidiarios trabajo ordenado y bien entendido á propósito, no solo para su enmienda y para la conservacion de su salud, sino útil por las economías que proporciona (3).

III. En hacer frecuentes y oportunas visitas, extraordinarias á los establecimientos, sin perjuicio de las generales y periódicas establecidas por la ordenanza (4).

IV. En promover todo lo que conduzca á la mejora y fomento de los establecimientos penales, proteger la autoridad de los comandantes y auxiliar á los comisionados especiales que nombrase el gobierno con encargo de visitarlos.

V. En elevar á conocimiento de la direccion los defectos y abusos que notare al girar sus visitas, y en proponer al gobierno por conducto de aquella cuanto crean conducente al progreso de un ramo de tamaño influjo en la moralidad de los individuos, al bien de las familias y por consiguiente al progreso de la sociedad tan interesada en la satisfaccion de la vindicta pública, como en la mejora de las costumbres (5).

Además de estas atribuciones ordinarias, en casos urgentes ó imprevistos, como si ocurriese la invasion de una epidemia, ó estallase un incendio, ó se sublevasen los penados ó emprendiesen la fuga y en otros equivalentes, pueden

(1) Real órden de 3 de octubre de 1843.
(2) Real órden de 15 de abril de 1844.
(3) Art. 38 de la ordenanza.
(4) Ibid. arts. 353 y 354, y reales órdenes de 3 de octubre, art. 2, y 15 de abril, art. 2.
(5) Real órden de 15 de abril, art. 5.

dictar las providencias que reclamen las circunstancias (1); pero aunque en tales casos reasumen toda la autoridad, solo cuando la ocurrencia fuere de tal gravedad que no diese tiempo á esperar las órdenes de la direccion están facultados para suspender al comandante y mayor y á cualquiera subalterno, poniéndolo en noticia del gobierno y mandando instruir la correspondiente sumaria (2).

En los presidios de África y en las Antillas ejercen las facultades propias de los gefes políticos los respectivos gobernadores militares ó capitanes generales.

**802.**— III. *Régimen y disciplina interior.*=Los presidios en su régimen interior están sujetos á una disciplina militar, sin que pierdan por esto su condicion de establecimientos civiles, ni su dependencia de las autoridades políticas. Los presidios que hoy existen en todo el reino son trece, en Barcelona, Burgos, Badajoz, Coruña, Cartajena, Ceuta, Granada, Madrid, Sevilla, Toledo, Valencia, Valladolid y Zaragoza, y además dos destacamentos fijos en las Islas Baleares uno, y otro en las Canarias, y los accidentales de las Cabrillas, Motril, Bonanza y el Canal de Castilla (3)..

Cada presidio peninsular tiene una plana-mayor compuesta de un comandante de la clase de gefes del ejército ó armada, un mayor de la de capitanes, un ayudante de la de subalternos, un furriel de la de sargentos primeros retirados, un capellan, un facultativo, un capatáz escribiente y del número fijo de capataces de brigada que se les señalen (4). Exceptúanse de esta regla los presidios de Ceuta, los destacamentos de Palma y Canarias y los presidios de las carreteras de Motril y las Cabrillas y del Canal de Castilla en cuyas planas mayores hay algunas leves diferencias (5).

**803.**—Los comandantes son los gefes inmediatos de los presidios y los primeros responsables á la direccion de las

(1) Ordenanza de presidios, arts. 39 y 40.
(2) Real órden de 15 de abril, art. 7.
(3) Real decreto de 5 de setiembre, arts. 2, 3 y 9.
(4) Real decreto de 25 de febrero de 1848, art. 3.
(5) Ibid. art. 7 y real decreto de 5 de setiembre de 1844, arts. 6 y 9 y ordenanza de presidios, arts. 77 y 78.

faltas y abusos que en sus establecimientos se cometan, por lo cual los gefes políticos deben dejar expedita la autoridad de aquellos en todo lo relativo al régimen y disciplina interior establecida por el gobierno (1).

Dentro de los cuarteles no se conoce mas autoridad que la suya, circunstancia necesaria para gozar del prestigio que necesitan, y para responder de los actos de sus subordinados. La superioridad absoluta de dichos gefes se extiende no solo á todos los dependientes del establecimiento de su cargo cuya gradual obediencia deben mantener, sino tambien á los que se hallen fuera del rádio del presidio, sea cual fuere su ocupacion (2). Cuando se emplean los confinados en obras públicas están á las órdenes de los ingenieros directores de las mismas durante las horas que permanecen en los trabajos y en cuanto tenga relacion con ellos; pero en todo lo demás dependen del comandante del presidio (3).

Las graves obligaciones que sobre los comandantes de los presidios pesan, exigen una incesante vigilancia, y por tanto, la continua residencia de estos gefes en sus puestos, por cuyo motivo no puede ausentarse del rádio de la poblacion sin permiso de la direccion del ramo (4).

No obstante la autoridad exclusiva que el gobierno confiere á los comandantes en cuanto al régimen y disciplina interior de los establecimientos penales, deben estos igualmente que sus subalternos, reconocer y respetar á los gefes políticos como protectores natos de todos los situados en las provincias de su respectivo mando (5).

**804.**—Cada depósito se divide en brigadas de á cien hombres á cuyo frente hay un capatáz elegido en las clases de sargentos ó cabos retirados del ejército ó de la armada: cada brigada se subdivide en cuatro escuadras de á veinticin-

(1) Reales órdenes de 3 de octubre de 1843 y 15 de abril de 1844.
(2) Real órden de 15 de abril, art. 10.
(3) Parte adicional á la ordenanza de presidios, publicada en 2 de marzo de 1843, art. 3.
(4) Real órden de 15 de abril, art. 18.
(5) Ibid. art. 20.

co hombres, y á su cabeza se ponen los cabos de vara, uno primero y otro segundo, nombrados entre los presidiarios (1).

El sistema de encomendar la vigilancia de los sentenciados á sus iguales no parece aconsejado ni por razones de prudencia, ni por principios de equidad. Suelen los mayores criminales, para granjearse la confianza de sus gefes, poner en juego las artes de la mas vil hipocresía y tal vez lograr disminuir el rigor de la pena á costa de agenos sufrimientos. Suelen tambien dejarse corromper con dádivas ó disimular las faltas de sus antiguos cómplices por motivos de amistad ó de temor, y es constante que los presidiarios jamás reconocen como legítima la autoridad que un compañero no mejor que ellos ejerce, ni excita en su corazon otros sentimientos que el desprecio, si es blando, y si rigoroso, el odio y la venganza.

Por estas razones se recomienda á los comandantes empleen toda la circunspeccion, prudencia y tino que se necesitan para el acierto en una eleccion de la cual penden la tranquilidad y el sosiego de cualquier establecimiento penal. Los buenos cabos previenen los delitos, evitan castigos, disminuyen las deserciones; nada malo en ningun sentido puede ejecutar el penado sin que ellos los trasluzcan y penetren, porque conocen sus inclinaciones, genio, índole y propensiones: su roce y permanencia contínua entre ellos los pone al alcance de sus intentos, y no basta toda la sagacidad, sutileza é hipocresía que estos desgraciados poseen generalmente, para burlar la vigilancia de un buen cabo (2).

No puede ser nombrado cabo primero, ni segundo de vara ningun confinado que además de llevar extinguida la mitad de su condena, deje de haber observado una conducta irreprensible y que no inspire á sus gefes fundadas esperanzas de no abrigar conatos de reincidencia (3).

(1) Ordenanza de presidios, arts. 103 y 111.
(2) Reglamento para el órden y régimen interior de los presidios del reino, de 5 de setiembre de 1844.
(3) Real órden de 16 de mayo de 1846, art. 3.

Mas dado que con todas estas precauciones fuese fácil distinguir y encontrar este tipo extraño de bondad en una poblacion de criminales, lo mas que se habría logrado sería tener un agente útil para mantener el órden y conservar la disciplina, sin dar un paso en punto á la enmienda de los presidiarios: todo en favor de la probidad legal y negativa; nada en bien de la regeneracion moral y de la honradez positiva.

**805.**—Los confinados á los establecimientos presidiales se clasifican por categorías de moralidad y por razon de la edad.

**806.**—Hay una seccion de jóvenes en la cual entran los menores de diez y ocho años, quienes son destinados á los talleres que elijan, permitiéndoles por una sola vez el cambio á otro, si lo solicitan antes de cumplidos los quince primeros dias de su entrada. Se les obliga á concurrir diariamente á la escuela de primera educacion del establecimiento y permanecer en esta seccion hasta la edad de veinte años; entonces pasan á brigada sin dejar de asistir á su respectivo obrador y á la escuela.

La seccion de adultos se compone de los penados mayores de veinte años, los cuales se dividen en primera, segunda y tercera clase y rematados de África. Se recomienda la distribucion de los sentenciados segun su clase en brigadas distintas y aun separadas si el local lo permite, y se manda mantener en una entera separacion á los rematados.

Los adultos desde el dia siguiente al de su entrada, son destinados á los talleres que el comandante ordene, excitándolos al trabajo con el abono de un tanto por cada pieza que elaboren en sus respectivos obradores; si hubiere algunos no susceptibles de aprender oficio á causa de su edad, anterior ejercicio, rudeza natural ó inaptitud de sus miembros debe dárseles entretenimiento en obras ó trabajos análogos á su capacidad ó fuerzas, de modo que no haya un solo penado sin ocupacion (1). Estos trabajos son

(1) Reglamento de 5 de setiembre de 1844.

forzosos en todos los establecimientos penales, dentro de los límites de la prision en que sufran la condena (1).

Tambien asisten á la escuela, aunque por la tarde, así como los jóvenes por la mañana, á fin de que no se rocen unos con otros, ni perjudiquen al aprendizaje de artes ú oficios asistiendo mas de una vez al dia (2).

El gobierno prestó suma atencion al establecimiento y mejora de las escuelas de instruccion primaria en los presidios, considerándolas como un agente moralizador, y por tanto ha mandado que los sentenciados sobrantes del trabajo, ó porque no sean capaces de aprender oficio, ó porque no se hubieren establecido aun talleres bastantes, concurran necesariamente á las escuelas, aun cuando sean ineptos tambien para aprender á leer y escribir, á fin de que oigan las explicaciones de doctrina cristiana, religion y urbanidad.

Igual pensamiento de reforma moral, así como ideas muy exactas de economía pública, le han guiado al disponer que se instalen talleres en todos los presidios, limitando su fabricacion á los objetos de consumo del establecimiento ú otros de uso general y despacho seguro, y prefiriendo siempre la moralizacion resultante de los hábitos del trabajo á los beneficios de una especulacion (3).

Estos medios de regeneracion moral son secundados con la prohibicion impuesta á los penados de comunicarse con personas libres, inclusa su familia; regla cuya severidad puede sin embargo ser mitigada en favor de aquellos penados que dieren pruebas tales de arrepentimiento y correccion, que el comandante los considere dignos del permiso para hablar á sus parientes los domingos por la tarde; y tambien con el cumplimiento de los deberes del cristiano y las pláticas morales y religiosas que debe dirigirles el capellan del establecimiento, segun dispone la ordenanza (4). Cuando la enseñanza, las exhortaciones, el ejemplo y otros medios de

(1) Código penal, art. 104.
(2) Reglamento citado.
(3) Real órden de 10 de marzo de 1844.
(4) Ibid. y ordenanza de presidios, tít. v, seccion i.

dulzura no bastasen para corregir á los penados, los comandantes pueden emplear la severidad, disponiendo por via de castigo el encierro en calabozos, el recargo de hierros hasta unir á los presidiarios en cadena, ayuno á pan y agua, privacion de la gratificacion de su trabajo con destino al fondo económico, privacion de toda comida hasta acabar sus tareas, y el que pasa de estos extremos sin enmendarse, se califica de incorregible y se remite á los presidios de carretera ó á los arsenales (1).

**807.**—La disciplina de los establecimientos presidiales se relaja casi de todo punto, cuando se emplea á los presidiarios en obras exteriores; sistema cuya utilidad será poco disputable bajo el punto de vista económico ó material, pero digno de amarga censura bajo el aspecto de la correccion y de la pena.

La administracion sin embargo procuró atenuar tan graves inconvenientes, esforzándose á conciliar la libertad que reclaman los trabajos con las reglas de la disciplina correccional. A este fin se dispuso:

I. Que solo el gobierno determina cuando alguna obra pública se habrá de ejecutar con penados y el número de estos (2); y que no se facilite á los Ayuntamientos de las ciudades donde existan los presidios, ninguna seccion, aunque las pidan por conducto de las mismas autoridades protectoras, para obras de policía urbana ó de ornato público, sin permiso prévio de la direccion (3).

II. Que la organizacion interior del presidio ocupado en las obras corresponda á sus comandantes, debiendo distribuir de acuerdo con el ingeniero, en una ó mas brigadas á los confinados que tengan conocimientos ó principios de algun oficio ó arte útil, las cuales se denominan brigadas de obreros.

Todos los confinados que trabajan en las obras de cami-

(1) Real órden de 15 de setiembre de 1844.
(2) Reales órdenes de 3 de octubre de 1843 y 15 de abril de 1844.
(3) Real órden de 30 de abril de 1844.

nos, canales y puertos gozan de un plus proporcionado á su clase, y se abona otro mayor á los capataces y furrieles.

Para la custodia de los presidiarios debe facilitarse una escolta con la fuerza correspondiente, cuyo comandante dispone la colocacion de los centinelas y vigilantes, tanto en las casernas y sus inmediaciones como en los trabajos, y tambien auxilia al ingeniero director en lo relativo á la seguridad de caudales y efectos de la propiedad del estado, y en todo lo concerniente al mayor órden y progreso de las obras.

**808.**—La concesion de secciones de penados á empresas particulares es mas opuesta todavía á las reglas de la disciplina conveniente en los establecimientos penales. Un empresario tiene interés tan solo en explotar al hombre, ninguno en corregirle. La administracion podrá intervenir, vigilar, dictar sus providencias; mas siempre el influjo de un poderoso especulador, el obstáculo de un contrato solemne y aquella constante fuerza de inercia contra la cual se estrellan el carácter mas impetuoso y el espíritu mas ardiente, serán rémoras invencibles de todo progreso encaminado á mejorar la condicion física y moral de estos siervos de la pena.

El gobierno no concede en el dia destacamentos presidiales á corporaciones, autoridades, establecimientos y particulares, sin la condicion de satisfacer un real por el jornal de cada presidiario; y no solo puso esta limitacion á las concesiones sucesivas, sino que retiró las anteriormente hechas en el caso de no avenirse los interesados á la cláusula propuesta, excepto los confinados concedidos á las empresas de Bonanza y Canal de Castilla, por cuanto media con ellas un contrato solemne (1).

**809.**—Los confinados no pueden salir de sus respectivos cuarteles, á no exigirlo su traslacion á otro punto, ó su ocupacion en las obras públicas ó en los trabajos de policía urbana á que el gobierno los destine; y aun entonces llevarán el hierro que por sus años de condena les corresponde. Los comandantes son responsables de la desercion de aquellos pena-

(1) Real órden de 30 de abril de 1844.

dos que no deben salir de los presidios, mientras no justifiquen la connivencia ó falta de cumplimiento de sus órdenes de otro empleado sobre quien recaerá entonces la responsabilidad. Tambien son responsables los comandantes de la desercion exterior, si los penados no saliesen con el hierro correspondiente, ó cuando desertase un cabo de vara que no reune las circunstancias señaladas en otro lugar; pero si tuviese las cúalidades requeridas, solo el empleado que vaya mandando la fuerza incurre en la pena correccional á que por su falta de vigilancia se hiciere acreedor (1).

Cuando aconteciere la desercion de algun confinado, el gefe político debe encargar á una persona extraña al establecimiento la instruccion de un sumario gubernativo en averiguacion del motivo de la fuga y de la complicidad si la hubiere (2).

Los confinados que fuesen hallados fuera de los presidios sin permiso de los comandantes, serán arrestados y conducidos á la cárcel por los agentes de proteccion y seguridad pública, debiendo instruirse en seguida el sumario en averiguacion de quien les concedió licencia para salir, á fin de exigir la responsabilidad competente (3).

**810**.— IV. *Orden económico y administrativo.*—En cada presidio hay una junta económica presidida por los gefes políticos y por los gobernadores en África, compuesta del comandante, del comisario y del mayor ó quien haga sus veces, la cual resuelve los negocios económicos y administrativos tocantes al establecimiento, sin entrometerse en los gubernativos, pues debe dejar intacta la autoridad de los comandantes para que dichos gefes no puedan eludir bajo ningun pretesto la responsabilidad á que están sujetos (4).

**811**.—Las juntas económicas examinan los presupuestos que deben formar los comandantes para los gastos anuales de

(1) Real órden de 16 de mayo de 1846.
(2) Real órden de 13 de agosto de 1848.
(3) Real órden de 21 de enero de 1846.
(4) Ordenanza de presidios, art. 83, y reales órdenes de 3 de octubre de 1833, y 30 de abril de 1844.

cada presidio, comprueban las cantidades recibidas por los mayores como habilitados del establecimiento, revisan las nóminas y listas de revista mensual, llaman á licitacion para el suministro de raciones, utensilios y vestuario que debe verificarse con preferencia por contrata, presiden las subastas públicas y las rematan en el mejor postor. Si no se presentasen licitadores, ó no se hiciesen posturas admisibles, las mismas juntas económicas convocan á los panaderos y adjudican el suministro al que ofrezca mas libras de pan por fanega de peso determinado; y no siendo tampoco realizable este medio, adoptan las medidas convenientes para que la provision se haga por cuenta del establecimiento, y ejercen otras facultades análogas (1).

**812.**—Los mayores llevan la cuenta y razon de los caudales y efectos de los presidios, intervienen en la entrada y salida de fondos y todo recibo y distribucion de víveres, prendas y mas objetos, desempeñan las atribuciones de habilitado para el cobro de los intereses correspondientes al establecimiento, entregan por datas al ayudante las cantidades necesarias para la subsistencia de las brigadas, disponen los demás pagos siempre en virtud de acuerdo de la junta económica y con órden expresa ó libramiento del comandante, forman y autorizan las listas de revista y los recibos de cuanto se cobre en tesorería ó se extraiga de los almacenes (2).

**813.**—Finalmente, los ayudantes cuidan de otros pormenores económicos relativos á la salud, provision, aseo y trabajo de los confinados, y los furrieles tienen á su cargo el menage de hierros, herramientas, enseres y maquinaria de los establecimientos presidiales, examinan las provisiones y dan parte de las faltas que observen en punto á su peso ó calidad (3).

**814.**— V. *Cumplimiento de condenas.*—Siendo el confinamiento á presidio una pena, no puede aplicarse sino en virtud de sentencia judicial, por cuya razon á cada confina-

(1) Ordenanza de presidios, parte III.
(2) Ibid. parte II, y real órden de 5 de setiembre de 1845.
(3) Ibid.

do debe acompañar testimonio ó certificado de su condena; y si faltare este documento ó no viniere en forma, el gefe político oficia á la autoridad competente para que se aclaren los hechos ó se subsanen las faltas.

El cumplimiento de la condena empieza á contarse desde el dia en que se notificó al reo la última sentencia, sin mas interrupcion que la del tiempo que estuviere fugado, si desertase.

Los reos sentenciados á presidio no pueden extinguir sus condenas sino en los establecimientos penales á que fueren destinados, desterrándose de ellos la práctica abusiva de tener presidiarios rebajados ó destinados con cualquier título al servicio doméstico, y prohibiéndose la concesion de rebajas, licencias temporales y otras gracias reservadas á la Corona, porque así se eluden las penas impuestas por los tribunales y dejan de corresponder á sus verdaderos fines.

Tampoco se permite por circunstancias ni consideraciones de ninguna especie á ningun penado por delitos comunes, prestar servicios militares durante el tiempo de su condena, ni el gobierno concede en ningun caso á los reos destinados á presidio que se les cuenten como años de pena los transcurridos en el ejercicio de las armas, porque la profesion militar recibe desdoro y mancilla con el ingreso de los malhechores en las filas del soldado, y el contagio del crímen es un ataque directo contra la disciplina, y las fatigas de la milicia no son expiacion suficiente para los delitos comunes (1).

**815.**—Las rebajas de condena son una recompensa que el gobierno ofrece á los confinados cuyo mérito particular, trabajos extraordinarios ó señales visibles de arrepentimiento les hicieron acreedores á la clemencia real.

No se propone para esta gracia á los sentenciados que no hubiesen cumplido sin nota la mitad de su condena, ni la rebaja puede exceder nunca de la tercera parte del tiempo que debiera durar la pena (2).

(1) Real decreto de 23 de agosto de 1843.
(2) Ordenanza de presidios, arts. 303 y sig.

Las rebajas no son extensivas á los sentenciados á cadena, reclusion ó extrañamiento perpétuos, quienes deben cumplir su condena dia por dia hasta que mueran; pero sí podrán tenerse presentes su conducta y circunstancias al ejercer la Corona su prerogativa ó derecho de gracia.

**816.**—Cumplida la condena debe entregarse su licencia á cada confinado, instruyéndose con cuatro meses de anticipacion el expediente oportuno, á fin de que la reciban precisamente el dia en que espire el término de su sentencia. Ningun pretesto, ni motivo real puede alegarse para diferir la expedicion de la licencia, ni aun la razon poderosa de ser incorregible. El respeto á la libertad del hombre y á la independencia del ciudadano quiere que el cumplido, satisfecha ya la vindicta pública, vuelva á la vida comun, donde la policía deberá vigilarle y la justicia castigarle otra vez, si reincide; pero mientras no se hace culpable de un nuevo delito, está bajo la proteccion de las leyes.

Las licencias no expresan jamás las causas de la condena, para que los cumplidos puedan presentarlas sin rubor y sea mas fácil, á favor del olvido, reconciliarse con la sociedad á quien tuvieron por enemiga. Los cumplidos reciben el pasaporte y un socorro ó haber de marcha, si no tuvieren reservas en las cajas del establecimiento, fruto de sus trabajos y economía; pero las licencias no se les entregan, sino que se remiten á los alcaldes de los pueblos de su naturaleza para que sean archivadas en la secretaría del Ayuntamiento (1).

**817.**— VI. *Policía judicial.*=Aunque los establecimientos penales dependen de las autoridades políticas, sin embargo, considerando que á los fiscales de las audiencias, como partes en la administracion de justicia y representantes del interés público, les corresponde reclamar ante los tribunales la aplicacion de las penas, la ley creyó conveniente revestirlo de la potestad de celar si se ejecuta, ó no, lo juzgado.

**818.**—Por eso es que la autoridad judicial y el ministerio fiscal tienen derecho de visita en todos los establecimien-

(1) Ordenanza de presidios, arts. 309 y sig., y real órden de 23 de junio de 1848.

tos penales, aunque para el solo efecto de inquirir si se cumplen las condenas segun han sido impuestas, debiendo los gefes respectivos obedecer las órdenes que en esta parte les comuniquen conforme al reglamento.

**819.**—El derecho de visita en los presidios peninsulares corresponde á las audiencias y al ministerio fiscal de las mismas en cuyo territorio se hallen situados, y en los de África pertenece al empleado del órden judicial de mayor gerarquía con residencia fija en aquellas posesiones. El tribunal supremo de Justicia goza del derecho de visita en todas las prisiones del reino (1).

## CAPÍTULO IX.

### De la conduccion y traslacion de los presos.

820.—Conduccion de presos.
821.—Cuerdas de confinados.
822.—Conduccion en carruajes cerrados.
823.—Legislacion.
824.—Gastos.
825.—Traslacion de presos.
826.—Cuando pertenece á la autoridad judicial.
827.—Cuando á la administrativa.
828.—Cuando á las dos.
829.—Desacuerdos con este motivo.

—

**820.**—La conduccion de los presos desde el lugar de su encierro al de su condena, y la traslacion de los confinados de uno á otro establecimiento, deben sujetarse á las reglas mas severas de la disciplina penitencial.

**821.**—El sistema de hacerlos viajar públicamente de dia y reunidos en cuerdas, adolece de gravísimos inconvenientes. Pierden los sentenciados los restos de pudor, si todavía albergaban alguno en sus almas criminales, y su audacia, despues de estas pruebas, raya en cinismo; se familiarizan durante tan larga peregrinacion con sus compañeros de infortunio y con los detenidos en las cárceles donde hacen noche, contacto que no solo aumenta su inmoralidad, sino que les

(1) Ley de 26 de julio, art. 34.

da fuerzas para triunfar del sentimiento de su propia ignominia, y por último son un triste espectáculo que se ofrece á los pueblos de su tránsito, y cuyos efectos no son felices ya provoquen maldiciones, ya exciten simpatías, ya inspiren compasion. La repugnante desnudez en que se presentan, los excesos de la cantina, la feroz alegría de aquellos rostros, los cantares obscenos y las palabras insultantes, son precedentes harto desfavorables para la enmienda del culpable y lecciones de funesto ejemplo para las costumbres.

Un buen sistema carcelario empieza en la prision preventiva, acompaña al delincuente durante su condena y todavía le sigue mas allá de los muros del establecimiento correccional: es una série no interrumpida de actos ya de dulzura, ya de severidad, con que la administracion procura conservar la inocencia del preso en su estado de sospecha, intimidar y corregirle en su estado de pena, y fortalecer al cumplido contra toda tentacion de reincidencia en su estado de libertad. Roto un solo eslabon de la cadena, la reforma del culpable es ó muy difícil ó imposible.

**822.**—Estas graves consideraciones movieron á otros gobiernos á adoptar un nuevo sistema de conduccion y traslacion de los sentenciados al lugar de su condena. Verifícase el servicio en carruajes cerrados y divididos en celdillas separadas entre sí, de suerte que los presos carezcan de toda comunicacion interior y exterior.

Semejante método de transporte es útil en sumo grado bajo el aspecto de la justicia, porque permitiendo conducir á los sentenciados con mas rapidéz á su destino, la accion de las leyes aparece mas pronta y mas eficaz; la pena es preferible bajo el aspecto moral, porque evita que los criminales se mezclen y contagien formando parte durante mucho tiempo de un mismo convoy, hace imposibles las relaciones que los forzados conducidos en cuerdas mantienen con sus cómplices, y los aisla de los presos sedentarios en cuya compañía pasan las noches, cuando las cárceles del tránsito les dan alojamiento. Y no solo el método expuesto es mas humano, mas expedito, mas moral, sino que regularizado el servicio,

llegará á ser tambien mas económico por la brevedad del transporte que reduce considerablemente la cantidad de los socorros diarios con que ahora es preciso asistir á los confinados y á su escolta.

**823.**—En España distamos mucho de alcanzar este grado de perfeccion en la manera de conducir los presos, la cual está en perfecta consonancia con nuestro grande atraso en todos los puntos del sistema carcelario.

Los sentenciados á presidio en los peninsulares, eran conducidos por tránsitos de justicia en justicia con escolta de paisanos armados segun la ordenanza del ramo (1); mas en el dia presta la guardia civil este servicio, ó en su defecto, cuando se hallare ocupada en algun servicio preferente, cualquiera otra fuerza organizada dependiente del ministerio de la Gobernacion, y en último término debe recurrirse á las autoridades militares para que faciliten la necesaria escolta del ejército. Exceptúanse los encausados por delitos leves en los casos que determinen las respectivas autoridades judiciales (2). Sin embargo, mientras no se haga entrega del preso ó confinado al gefe inmediato de aquel cuerpo, los pueblos deben conducirlos de órden de sus alcaldes, lo mismo que á los reos fugados y á los malhechores aprehendidos por ellos, satisfaciendo los gastos ocasionados en su alimento en la misma forma que se provee á la manutencion de los presos pobres (3).

Los sentenciados á los presidios de África son conducidos en cuerdas que salen una ó dos veces al año, segun su número, en los meses de abril y setiembre y en los dias señalados por la direccion. Un gefe militar llevando á sus órdenes la suficiente escolta, cuya fuerza se fija en la proporcion de un soldado por cada diez presidiarios, es el encargado de la conduccion bajo su responsabilidad. Las escoltas se relevan en los puntos donde hubiere comodidad, procurando que el relevo se repita con la mayor frecuencia posible.

(1) Art. 54.
(2) Real órden de 26 de agosto de 1849.
(3) Real órden de 26 de mayo de 1846.

Cuando los presos transeuntes se detienen en los pueblos para pernoctar, ó por efecto del temporal, ó por otra causa que justifique la detencion, ingresan por regla general en los depósitos municipales, colocándolos con separacion de los procesados y de los sentenciados á la pena de arresto menor; pero pueden no obstante tener ingreso en las cárceles, si el pueblo es cabeza de partido judicial y el depósito no ofrece la seguridad ó la capacidad necesarias (1).

Si las conducciones se verifican á largas distancias fuera de la provincia, las autoridades civiles cuidan de la seguridad de los presos, poniéndose de acuerdo con las militares (2).

Cuando algun presidiario enferma, el comandante de la cuerda lo hace reconocer por un facultativo, quien declara si puede ó no continuar la marcha. Pudiendo continuar, y habiendo en la ruta á distancia proporcionada algun hospital civil ó militar, continúa el enfermo incorporado á la cuerda hasta hacer entrega de él en calidad de preso al administrador ó gefe del establecimiento bajo recibo. No pudiendo proseguir el camino, debe dejarlo encargado, tambien bajo recibo, al alcalde para que le proporcione la asistencia y socorros que reclama la humanidad afligida, ó le traslade al hospital mas inmediato, si este no cae en el itinerario ó no se halla á distancia regular.

Restablecido el enfermo, los alcaldes cuidan de remitirle al presidio mas inmediato, desde donde le envía el gefe político á su destino; y si el mal se agrava hasta el punto de peligrar la vida, la autoridad local procura que el confinado haga testamento teniendo bienes, y no teniéndolos, declaracion de pobre, cuyos documentos con la fé de muerte, si falleciese, pone en manos de la autoridad superior de la provincia y éste en las de la direccion.

No puede acompañar á los presidiarios conducidos en cuerdas individuo alguno de su familia, y menos todavía pa-

(1) Real órden de 13 de setiembre de 1849.
(2) Real órden de 26 de agosto de 1849.

sar con ellos á las plazas de África á donde fueren destinados (1).

**824.**—Los gastos que ocasiona la conduccion de rematados á presidio no deben gravar á los pueblos del tránsito, sino satisfacerse por cuenta del presupuesto del ramo (2), porque siendo un servicio público del cual reporta interés toda la nacion, parece justo que sea tambien á cargo del estado.

**825.**—La traslacion de los presos ó su mudanza de una á otra prision es un asunto de la exclusiva competencia de la autoridad judicial, ó de la administrativa, ó en fin, de una potestad mista.

**826.**—Pertenece solo á la autoridad judicial cuando se refiere á presos con causa pendiente y motivos que se refieren de una manera directa á la administracion de justicia la exigen con arreglo á las leyes; pero en ningun caso puede decretar la traslacion en masa de los presos de una cárcel á otra por sí misma.

**827.**—A la administracion, por su parte, corresponde ordenar la traslacion de una á otra cárcel: 1.° si los presos no tuvieren causa pendiente; 2.° si teniéndola, no salieren del lugar de residencia del tribunal ó juez instructor del proceso; 3.° y en fin, fuera de aquellos límites, en casos de absoluta necesidad y como medida temporal, dando al instante noticia de la disposicion y de sus motivos al regente de la audiencia ó al juez de primera instancia, segun que la causa pendiere en el juzgado ó en el tribunal superior.

**828.**—Por último, la traslacion de los presos con causa pendiente, cuando circunstancias extraordinarias no obligan á la autoridad administrativa á decretar su traslacion por sí sola, es asunto de mista competencia, por lo cual debe la administracion ponerse préviamente de acuerdo con el regente de la audiencia ó juez instructor para llevarla á efecto.

**829.**—Si con este motivo hubiere desacuerdo entre un alcalde y un juez de primera instancia, el gefe político del

(1) Ordenanza de presidios, arts. 57 y sig.
(2) Real órden de 31 de marzo de 1837.

territorio y el regente de la audiencia lo diriman. No resultando avenencia entre estas dos autoridades, elevan los antecedentes al gobierno para que decida.

Si el desacuerdo ocurriese entre el regente y un alcalde, ó el gefe político y un juez, tambien resuelve el gobierno á quién se remiten los antecedentes por el conducto ordinario, como en el caso anterior.

Mientras la cuestion no se decide, el preso no será trasladado; mas si ya lo estuviere por causa urgente, subsistirá en la cárcel donde se halle (1).

## CAPÍTULO X.

### De los establecimientos penales para las mujeres.

830.—Influjo de las mujeres en la moral pública y privada.
831.—Importancia de los establecimientos penales de mujeres.
832.—Casas de correccion.
833.—Prisiones en que extinguen sus condenas las mujeres sentenciadas.

—

**830.**—Es opinion general que las mujeres cometen menos delitos que los hombres, diferencia que unos atribuyen á causas morales, otros á la mayor debilidad del sexo femenino. Como quiera, el influjo de las mujeres ya esposas, ya madres, en la moralidad de las familias es muy superior al de los hombres. Este ascendiente que con su palabra y con su ejemplo ejercen en las costumbres sociales, sube de punto en las clases cuya ignorancia y miseria ponen en riesgo diario de quebrantar las leyes. Una esposa prudente y una madre virtuosa abrazan toda la vida doméstica, que es la vida entera de las familias últimas en la escala social; y una mujer desprendida de hábitos de trabajo, de órden y de economía y cuyo corazon se ha cerrado á todo sentimiento de virtud y de pudor, arrastra por una pendiente irresistible á su marido y á sus hijos hasta los abismos insondables del crímen. Extinguidos los afectos de familia nada la detiene en

(1) Ley de 26 de julio, arts. 31 y sig.

la carrera del vicio, y despues de pervertir á cuantos la rodean, la mujer criminal corrompe á los extraños, los atrae, los anima y les comunica la actividad de su espíritu y la viveza de sus impresiones. Casi siempre en la vida de los grandes criminales aparece una mujer como autora ó instigadora de sus mas sangrientas escenas; demonio tentador que tal vez concluye por hacer traicion á sus cómplices y entregarlos á la venganza de la justicia.

**881.**—Si tal es el influjo de las mujeres en la moral pública y privada, el sistema penitenciario no debe olvidarlas, sino procurar su enmienda con tanto ó mas empeño que la correccion de los hombres. La regeneracion moral de los hombres no es obra tan difícil como la rehabilitacion social de los varones, porque son aquellas mas impresionables, el crímen es mas opuesto á su organizacion y hay en sus corazones cuerdas muy delicadas que haciéndolas vibrar oportunamente, deciden el triunfo de la virtud. Mrs. Fry supo insinuarse en el ánimo de las disolutas prisioneras de Newgate, granjearse su confianza y obtener su enmienda, cuando todos desesperaban de lograrla, prodigando primeramente cariñosos cuidados á los hijos de aquellas infelices, las cuales, aunque sumidas en un estado de espantosa abyeccion, no tuvieron fuerzas, sin embargo, para desoir los consejos de una bienhechora que las hablaba en nombre del amor maternal.

**882.**—Nuestras casas de correccion de mujeres están sujetas á las mismas autoridades que los presidios, es decir, al ministro de la Gobernacion, á la direccion del ramo, á los comandantes y gefes políticos en sus respectivas atribuciones. La clasificacion de las reclusas por categorías de moralidad, aunque sin la separacion conveniente, el trabajo en comun, un régimen igual para todas, prácticas y exhortaciones religiosas y castigos leves comunmente, y severos sin crueldad en algunos casos, son las bases de la disciplina penitencial de dichos establecimientos (1).

(1) Reglamento de 9 de junio de 1847.

**833.**—Interin no se plantean los establecimientos que el código penal exige, las mujeres delincuentes ingresan en las casas de correccion que ahora existen, y con la limitacion de que las sentenciadas á arresto mayor ó menor extinguen sus condenas en las cárceles ó en los depósitos municipales (1).

Sin duda que mucho falta aun por hacer hasta elevar estas casas de correccion, así como nuestras cárceles y presidios, á la altura en que se encuentran en varias naciones de Europa y en parte de la América; mas por ahora será fuerza contentar nuestros deseos con aplicar á los establecimientos penales de España los principios de la reforma penitencial y las reglas de disciplina mas urgentes y de mas fácil ejecucion. Del gobierno y del tiempo esperamos mejores frutos: de aquel porque comunicará el impulso; de este porque suministrará los medios de realizar el progreso apetecido.

## SECCION SEGUNDA.

**Deberes de la administracion relativos al estado natural de las personas.**

# CAPÍTULO XI.

## Del estado de las personas.

834.—Derechos y deberes personales.
835.—Estado de las personas y su division.

—

**834.**—Hemos dicho en otra parte (2) que la administracion reconocía derechos y deberes personales, unos generales ó comunes á todos, y otros particulares ó relativos á algunos individuos; en el primer caso la ley considera en el hombre solamente el carácter de miembro de la nacion, y en el segundo atiende á su estado en la sociedad.

**835.**—Estado de las personas es la condicion ó manera en que los hombres viven ó están (3), y nace siempre de la

(1) Ley de 26 de julio de 1849, art. 24.
(2) Véase núm. 577.
(3) Ley 1, tít. III, Part. IV.

ley, porque solo la potestad legislativa crea derechos é impone obligaciones: de donde se colige qué segun las leyes fueren naturales, civiles ó políticas, así el estado será tambien natural, civil ó político.

Seguramente que al examinar bajo este nuevo punto de vista las relaciones entre la administracion y los administrados, habremos de pisar los linderos de otras ramas de la jurisprudencia agenas á nuestro asunto; pero aun así procuraremos contraernos lo mas posible en la exposicion de la doctrina administrativa, respetando únicamente aquellos vínculos que la identidad de principios y un orígen comun establecen entre todas las ciencias hermanas.

## CAPÍTULO XII.

### De la beneficencia pública.

836.—Estado natural de las personas.
837.—Hombres válidos é inválidos.
838.—Beneficencia pública.
839.—¿Debe ser un servicio administrativo?
840.—Utilidad de los reglamentos de beneficencia.
841.—La beneficencia pública se reune á la caridad privada.
842.—La beneficencia es un deber social.
843.—Carácter de este deber.
844.—Derecho á la asistencia del estado.
845.—Obligaciones de alimentar á expensas del erario.
846.—Caridad legal.
847.—Influjo de las leyes económicas en el remedio de la indigencia.
848.—Caridad social.
849.—Medida incierta de la beneficencia pública.
850.—Es imposible apreciar los grados del infortunio.
851.—Objeto de la beneficencia pública.

—

**836.**—Segun su estado natural se distinguen las personas en válidas é inválidas, pues hay hombres á quienes la naturaleza dotó con la plenitud de facultades físicas y morales necesaria para procurarse sus medios de existencia, y otros mas infelices cuyas fuerzas originariamente flacas ó debilitadas por la edad, la desgracia ó la fatiga, no pueden soportar ningun trabajo asíduo y penoso.

**837.**—Mientras los válidos y los inválidos poseen recursos propios con que satisfacer las primeras necesidades de la

vida, la administracion no les debe sino aquella comun proteccion que alimenta la actividad individual defendiendo las personas y asegurando las propiedades; mas cuando los brazos llegan á ser inútiles al hombre válido porque busca trabajo y no lo encuentra, ó si la incapacidad del inválido fuere absoluta y ambos sufrieren ó estuvieren expuestos á sufrir los horrores de la miseria, la administracion debe auxiliarlos con *socorros*, es decir, dispensándoles los dones y los consuelos de la caridad social.

Este doble infortunio constituye al hombre en un estado de minoría á que corresponde una solícita tutela en el gobierno cuyos paternales cuidados le revisten con el carácter de segunda providencia para el desvalido.

**838.**—Tal es el objeto de la beneficencia pública que no es sino la beneficencia colectiva, la caridad ejercida en su mas lata esfera, derramando sus tesoros á expensas y en nombre del estado.

**839.**—Pero ¿debe la ley erigir la beneficencia en servicio administrativo? ¿Tiene la indigencia derecho á los socorros públicos? ¿Hasta donde alcanzan los deberes de la caridad social?—Hé aquí tres graves cuestiones que examinaremos sucesivamente.

Hay *deberes morales* para la sociedad como para los individuos, y por eso mismo hay una beneficencia pública como una caridad privada. La administracion no puede mantenerse indiferente, inmóvil y muda en presencia del infortunio: su obligacion es aliviar los padecimientos de las clases indigentes, no solo porque interesa á la paz, al órden, á la salud, al bien público, sino porque el estado, á manera de la familia, de la corporacion, de la ciudad, de una asociacion cualquiera, tiene el deber rigoroso de velar por la conservacion de sus miembros.

La beneficencia pública es el ejercicio de una caridad superior inteligente y liberal que revela al entendimiento y al corazon del hombre los medios de lograr la mejora indefinida de la sociedad; la destruccion de la miseria, del vicio, del dolor en sus raices y el exterminio del mal en sus causas.

**840.**—Pretenden algunos que es ilusoria la necesidad de reglamentos administrativos para dirigir á la sociedad por las sendas de la beneficencia; que los socorros públicos no tienen con la caridad sino una grosera semejanza; que dando á los sentimientos individuales organizacion y conjunto, robustecidos con el poder de la asociacion, conducirían á la sociedad hasta un período de progreso en que desapareciesen, como innecesarias, las leyes de pobres. Este risueño porvenir, si no es una utopia, se nos presenta en horizonte muy lejano; por lo cual ninguna administracion debe descansar confiando en la caridad privada, porque siendo sus dones espontáneos, la suerte de los indigentes sería tan precaria, como eventuales é inciertos los socorros particulares.

**841.**—Pero la beneficencia pública no reusa, sin embargo, el auxilio de la caridad privada, sino que por el contrario perfecciona y completa su accion. La caridad social es de suyo inflexible porque está sujeta á reglamentos; costosa porque se convierte en un servicio administrativo; descuidada porque confunde á cada paso la verdadera con la falsa pobreza, y por último, poco benévola y afectuosa, pues para ejercerla establece el gobierno una gerarquía que se posee del cumplimiento de un deber, y no simpatiza con el desgraciado. A la caridad privada toca llenar estos huecos, socorriendo ciertos infortunios imposibles de adivinar, ciertas desgracias ocultas, ciertos accidentes pasajeros que huyen á la perspicacia del legislador y á la prevision de los reglamentos.

La justicia social respeta en la indigencia su título á los socorros públicos, primeramente porque existirán derechos y deberes anteriores á toda sancion, mientras la conciencia reconozca principios eternos de moral universal superiores á toda ley positiva; y en segundo lugar porque si el progreso de las sociedades aumenta el desnivel de las condiciones, sobre el estado pesa la obligacion de poner remedio á los males parciales que él mismo causa procurando el bien del mayor número. Tanta crueldad sería entregar el gobierno las víctimas de la civilizacion á su destino, como abandonar un capitan vencedor á sus heridos en el campo de batalla.

**842.**—Este deber de la administracion crece con el adelanto de los pueblos, porque el aumento de la riqueza pública y de la felicidad general suministra medios abundantes de darle fiel cumplimiento. Cuando lo supérfluo abunda para nosotros, bien podemos proveer á los demás de lo necesario.

**843.**—No basta asentar el principio del deber social como base de las leyes de beneficencia; es preciso calificar aquel deber y decidir la cuestion de doctrina para señalar con exactitud las reglas de la beneficencia práctica y la mejor organizacion de un sistema de socorros públicos.

Del infortunio nace un *derecho moral* á la asistencia del gobierno; pero no un derecho civil, ni un derecho político, sino una obligacion fundada en la equidad, proclamada por la voz de la naturaleza y santificada por el Evangelio. Convertir el sentimiento de la caridad en un deber estricto, transformar el precepto de conciencia en deuda del estado, equivale á reconocer el derecho del pobre al impuesto íntegro á toda la renta, al capital mismo, y á proclamar en suma la abolicion de la propiedad; y como sin esta no se concibe la sociedad, ni la existencia del hombre fuera de ella, admitir en el gobierno una obligacion eficaz, anterior á la ley escrita ó positiva, de otorgar socorros públicos, es un supuesto contradictorio, es erigir un derecho contra el derecho.

Hay ciertos deberes que no tienen derechos correlativos: la caridad pertenece á esta clase, porque el hombre debe socorrer al prójimo sin que el necesitado posea el derecho de exigir de persona determinada el alivio á su desgracia. Son preceptos del órden moral ó religioso que las constituciones políticas no consagran, ni las leyes civiles establecen, ni desenvuelven los reglamentos administrativos, pues el legislador solamente considera y desarrolla los principios de estricta justicia. El estado no protege sino el libre ejercicio de los derechos absolutos, de los derechos rigorosos de los individuos, y jamás, sin violar el santuario de la conciencia y sin destruir la libertad, podría exigir al ciudadano el cumplimiento de sus deberes puramente morales.

**844.**—La cuestion de la asistencia, tal cual el socialismo la propone, es la cuestion de vivir los particulares á expensas del estado en vez de subsistir el estado á costa de los particulares, considerando á la sociedad como un ser ideal, una persona fantástica dotada de una existencia distinta de los individuos, y aun opuesta á sus intereses. Entendido así, el derecho absoluto á la asistencia es el derecho al salario, á una recompensa proporcionada á las necesidades verdaderas ó facticias del obrero y de su familia; y como estas necesidades varian segun los tiempos, los lugares, los sucesos y las situaciones de la vida, es condicion implícita que el obrero se fije á sí mismo al precio del trabajo.

**845.**—La obligacion de dar alimentos solo es natural ó civil entre particulares: el estado no la reconoce sino como un deber moral mientras *puede*, y dentro del límite de sus recursos, porque no hay contrato social, no hay leyes convencionales anteriores á las leyes positivas. El derecho es una cosa cierta; el poder incierta: el primero es revindicable; el segundo no: aquel nace de la ley; este es hijo del corazon.

**846.**—La expresion *caridad legal* significa la negacion de toda simpatía con la desgracia y revela una contradiccion manifiesta, porque no hay beneficio cuando el socorro no es espontáneó, ni actos espontáneos donde no existe independencia. Convertir la obligacion moral en obligacion civil, reemplazar el sentimiento con el deber, es amortiguar el espíritu religioso en el individuo cuya benevolencia cesa al ver que la ley declara el infortunio una carga de justicia para el estado. La expresion caridad legal excluye las ideas de beneficio y gratitud, porque no hay favor cuando se satisface una deuda, ni reconocimiento al aceptar un derecho.

No quiere decir que la sociedad abandone al pobre desvalido: la administracion no debe con imprudentes socorros eximir al individuo de toda responsabilidad por sus faltas de prevision y de economía, dejando la virtud sin recompensa y sin castigo el vicio; pero tampoco se opone al principio de la libertad humana que el estado acuda en auxilio de las des-

gracias individuales, porque la prevision particular no excluye la prevision comun.

La caridad es el bálsamo que cura estas heridas sociales y mitiga el dolor de la miseria, triste condicion de la flaca naturaleza humana y ley constante de todas las sociedades; porque cuando el capital crece mas á prisa que la poblacion hay bienestar, y cuando la poblacion adelanta al capital hay privaciones y sufrimiento, y así, mientras existan estos datos y fuere posible la perturbacion de aquel equilibrio (que sucederá siempre), habrá pobres en la tierra.

Dícese que la limosna humilla; no, la caridad no degrada: la obligacion de socorrer, sí, quebrantaría todos los vínculos de fraternidad, porque al practicar el bien no habría mérito en el rico, ni motivo de gratitud para el pobre. No todo se manda, ni puede exigirse todo: si la ley reusa el apoyo voluntario de la moral, la sociedad será tiránica ó impía.

Ningun plan para socorrer la pobreza merece atencion, sino aquel que conduce á los pobres al estado de no necesitar socorros, multiplicando los medios de existencia con los productos del trabajo. Todos los demás proyectos fúndanse en el sistema de socorrer la miseria á costa de la miseria misma, de la miseria universal llevada hasta la destruccion, pues proclamar falsos derechos es poner en evidente peligro los verdaderos.

**847.**—Buenas leyes económicas para precaver la indigencia, y á donde estos recursos preventivos no alcancen, las máximas del cristianismo aplicadas á la política por el influjo de la ley y llevadas al seno de la familia y al corazon mismo del individuo por medio de la educacion, lograrán organizar con mas acierto un sistema de socorros públicos, que la práctica estéril y temeraria de toda obligacion legal. Los gobiernos han considerado siempre la beneficencia pública como un deber social, aunque jamás se haya escrito en los códigos el derecho individual á la asistencia; y si á la caridad privada puede oponérsele alguna tacha, no serán seguramente la dureza, ni tampoco la avaricia; sino al contrario su celo excesivo y su liberalidad indiscreta.

848.—La caridad social no es, en suma, el derecho de requerir un auxilio, de exigir una prestacion determinada, ejercitando el individuo una accion contra el estado para obtener tal asistencia; es una esperanza legítima de alivio, un título de proteccion respetable á los ojos del gobierno: no vemos en ella la reclamacion de una deuda, sino la demanda de un beneficio.

849.—Por esta causa no puede ser cierta la medida de la beneficencia pública: siempre carecerán sus actos de aquella fijeza y exactitud que se descubre en todo deber rigoroso. Un vago espíritu de equidad señala sus reglas, si no con una precision absoluta, guardando por lo menos algun grado de correspondencia y analogía con la intensidad y la extension de cada infortunio. La beneficencia pública debe apoyo á la infancia abandonada, enseñanza á la frágil juventud, amparo á la vejéz desvalida, y al enfermo pobre ó socorros domésticos ó una hospitalidad comun.

Sí tratamos de deslindar las verdaderas de las falsas necesidades para discernir la indigencia real de la facticia; si nos proponemos ajustar la medida de los socorros á lo grave de la desdicha, á lo extenso de las privaciones, á lo profundo del padecimiento; si intentamos fijar el tiempo, el modo, la forma de la asistencia, nuestros esfuerzos serán vanos, porque cuanto mas adelantáremos en estas cuestiones, tanto mas se hallará nuestra razon envuelta en las tinieblas de la incertidumbre.

850.—El infortunio no es un fenómeno simple, absoluto, comensurable: hay dolor físico, penas verdaderas, males imaginarios y tambien amarguras nacidas de la opinion. La beneficencia pública solo debe socorrer el infortunio positivo; ¿mas cómo distinguir el padecimiento digno de alivio de los quebrantos, así del cuerpo como del espíritu, que á la administracion no es lícito remediar?—Vé ahí por qué la accion de la caridad social será siempre indefinida en cuanto á la clase y al grado de asistencia debida á cada persona, pues siendo tantas y tan várias las desdichas individuales, fuera loco empeño subordinar enteramente su remedio á reglas in-

flexibles y uniformes. Mas aunque la administracion no posea una medida comun del infortunio, basta á su propósito conocer por los signos exteriores ciertos hechos generales, ciertas necesidades de todo individuo, y sobre esta base segura, aunque un tanto indeterminada, asienta la legislacion relativa á los socorros públicos.

**851.**—La beneficencia pública es una tutela del estado, centro y apoyo del patronato individual en favor del infortunio, y realizacion del principio fundamental de la sociedad humana que asegura al débil la proteccion del fuerte. Precaver la miseria combatiéndola en su orígen, instituir ó reformar los establecimientos piadosos destinados á reprimirla, y dictar leyes y reglamentos administrativos que organicen el régimen de los socorros públicos de la manera mas conforme á su fin y al interés social, tal es el triple objeto de la beneficencia.

## CAPÍTULO XIII.

### De los pobres válidos.

852.—Causas de la indigencia.
853.—Condiciones del socorro á los pobres válidos.
854.—Deben trabajar para el estado.
855.—Teoría del derecho al trabajo.
856.—Es solo un deber de conciencia y de policía.
857.—Diferencia entre la pobreza y la vagancia.
858.—Antiguas leyes de pobres.
859.—Su ineficacia.
860.—Su reforma.
861.—Legislacion vigente.
862.—Talleres públicos.

—

**852.**—La indigencia nace de varias causas, unas internas y otras externas: las primeras son personales y consisten en alguna enfermedad del cuerpo ó del espíritu que incapacita á quien la padece para el trabajo; las segundas son accidentes de la vida doméstica, calamidades públicas, vicios de las leyes ó errores de la administracion que precipitan á ciertos individuos en un estado de pobreza; ya temporal, ya perpétuo: por manera que, ó las faltas del hombre, ó los reveses de la fortuna son las causas de toda miseria.

**853.**—Las condiciones naturales de vigor ó debilidad introducen graves diferencias en los deberes del gobierno para con el pobre. Cuando el indigente pide asistencia al estado con el doble título de la miseria y de la enfermedad, la administracion debe acudir en su auxilio, proporcionándole socorros gratuitos y desinteresados; mas si el pobre válido reclama el mismo beneficio, el socorro puede y debe, en bien de la moral y en nombre del interés comun, ir acompañado de una condicion rigorosa, el trabajo.

**854.**—El indigente válido tiene pues la obligacion de trabajar para el estado que le asiste con sus recursos, mostrándose agradecido á su bienhechor y procurando serle lo menos oneroso posible en medio de su infortunio. Si suponemos que tal obligacion no existe, despojamos á los actos humanos de su sancion natural, á la prevision de su mérito, á la economía de sus frutos y á la perseverancia del interés que la sostiene. Si la recompensa de todos los desórdenes de la vida es una existencia segura y cómoda en la ociosidad, nadie querrá soportar las fatigas del campo, ni someterse á las tareas fabriles, ni adelantar en su arte, ni ahorrar para sí ni para su familia, porque el estado garantiza, aun al hombre que llega á pobreza por su culpa, como término de su desdicha, el pan y el reposo. No, ningun estado pudiera subsistir un solo dia bajo una legislacion que, reemplazando los esfuerzos individuales con la accion del gobierno, hiciese promesas temerarias y alimentase esperanzas tan criminales, como engañosas.

**855.**—Supuesto que el indigente válido está sujeto á la obligacion de trabajar para el estado mientras le socorre ¿no posee por su parte un derecho equivalente, *el derecho al trabajo* en circunstancias extraordinarias, en momentos de crísis, cuando en virtud de ciertas condiciones de fuerza mayor, de ciertos accidentes superiores á la prevision humana, el trabajo privado no puede aliviar sus dolencias?

El derecho absoluto al trabajo es el derecho condicional á la asistencia; y así, resuelta aquella cuestion, esta se halla tambien decidida. No obstante, haremos algunas reflexiones

acerca de este dogma del socialismo, mas con el propósito de dar á conocer la teoría, que por el interés directo de la ciencia administrativa.

Si la fórmula socialista *derecho al trabajo* significase solamente el *derecho de trabajar*, el libre ejercicio de nuestras facultades, ni encerraba ninguna doctrina nueva, ni expresaba ninguna garantía que no estuviese comprendida en las palabras *libertad y propiedad*, cuya consagracion por la ley es un deber de rigorosa justicia; mas escitando la idea de un derecho á vivir á expensas del estado de quien se reclama, como si fuese una deuda, el trabajo durante los períodos de perturbacion económica, otorgar semejante derecho equivaldría á subvertir el órden social.

Admitir aquel derecho es asentar un principio absoluto, es reconocer un título imperativo é imprescriptible á favor del individuo contra el estado para obtener la materia y los instrumentos del trabajo. Dar derecho á una cosa es conceder el derecho de exigirla: garantizar el trabajo es asegurar á cada uno el empleo de su inteligencia y de sus brazos; es prometer el capital necesario para alimentar la industria nacional y erigir, en fin, la dictadura económica mas horrorosa é insoportable, cuyo próximo desenlace no puede ser sino el gobierno absoluto en la política y el comunismo en la sociedad, es decir, la unidad en vez de la libertad, el derecho colectivo en vez del individual, y la propiedad social en lugar de la privada.

El derecho al trabajo supone un contrato entre el individuo y la sociedad, segun el cual debe el estado á cada miembro la existencia, sin que los miembros deban nada al estado: el derecho sin la obligacion de trabajar y sin poder coercitivo, aun cuando la obligacion se consagrase. El individuo se alza como tirano y la sociedad se postra como esclava.

Si el derecho existe, debe recibir una aplicacion normal, y el estado no puede ofrecer trabajo mas allá de las necesidades del mercado, ni sus gastos exceder de sus recursos, ni las rentas dejar de acomodarse á las exigencias de la políti-

ca. Si el trabajo tiene derecho á una parte del impuesto, le tiene tambien á toda la propiedad.

Si se consigna este derecho, el estado debe ejercer todas las industrias para asegurar trabajo á todos los individuos, á cada uno segun su aptitud y su profesion; y es bien claro que un trabajo general sería insuficiente, y una multitud de trabajos especiales imposible. El gobierno se arrogaría el monopolio de la produccion, y el obrero, ahora libre, perdería su dignidad é independencia para convertirse en siervo del estado.

**856.**—El deber social de procurar trabajo no puede concebirse sino como una condicion de la beneficencia pública en los momentos de crísis; deber de conciencia y de política que han reconocido siempre los gobiernos y le han practicado sin estar escrito, y sin haberse siquiera imaginado un derecho individual correlativo. Para cumplirle con exactitud no se necesita investir al individuo de una accion revindicatoria contra el estado, ni armar á media sociedad contra la otra media, pues como no hay mas fortuna pública que el conjunto de las fortunas particulares, si la ley impone al gobierno el deber absoluto y rigoroso de suministrar trabajo, se obliga á dar lo ageno, y se compromete á despojar á unos para socorrer á otros. Asentado el principio, la cuestion de justicia se convertirá en cuestion de fuerza.

Nada hay que conceda á los trabajadores un derecho positivo con respecto al estado, ni nada que autorice la sustitucion de la prevision comun por la prevision individual, ni que legitime el monopolio de la industria, ni llame el sistema reglamentario; y nada, por último, pudiera disculpar la tiranía que la administracion ejerciese en el individuo, so pretesto de gobernarle. La sociedad camina por sí misma, y en su propia organizacion halla fuerzas con que combatir los accidentes pasajeros y las desgracias parciales. El obrero se prepara en los dias de bonanza para la tempestad con su prevision y economía; los particulares acuden con los dones de la caridad al remedio de los leves infortunios, y cuando su accion es ya insuficiente, la administracion, en vez de pro-

clamar una máxima sin verdad y sin valor, derrama sobre el pobre desvalido todos los tesoros y todos los consuelos de la beneficencia pública.

**857.**—El indigente válido puede vivir en el ócio por su voluntad, ó ser víctima de las circunstancias. En el primer caso, no es considerado como pobre, ni su persona será objeto de la beneficencia pública, sino que la ley le perseguirá como vago, entrando la accion administrativa en los límites de la policía de seguridad. Mas si el hombre válido sufre los rigores de la miseria porque le falta el trabajo en cuyo producto libra su existencia y la de su familia, ó porque el salario es insuficiente para atender á las primeras necesidades de la vida, ya su infortunio dimane de causas generales, ya provenga de otras mas ó menos individuales, entonces tiene un título verdadero á los socorros del estado con la condicion de someterse al trabajo en que la administracion hallare conveniente ocuparle.

Esta diferencia entre la pobreza y la vagancia no siempre ha sido reconocida por nuestras leyes que han solido confundir la mendicidad voluntaria y la forzosa, persiguiendo á todo indigente válido como falso mendigo. No obstante, la administracion debe hacer justicia al infortunio, y distinguir el culpable del desdichado. Verdad es que en España no ocurre con frecuencia escasear el trabajo, porque las crisis económicas no suceden sino en las naciones industriales, y rara vez en aquellas cuya produccion es casi enteramente agrícola; mas sin embargo, todavía acontece que en ciertas épocas del año el jornalero se halle sin empleo para sus brazos, porque la estacion interrumpe las faenas del campo. Esta poblacion laboriosa, condenada á vivir en una ociosidad involuntaria, no merece los rigores de la ley, sino el amparo del gobierno.

**858.**—Léense en las leyes de Partida las siguientes palabras: «Establescieron los sábios antiguos que ficieron los derechos que tales como estos que dicen en latin *mendicantes validi*, é en lengua castellana *baldíos*, de que non viene ningun pro á la tierra, que non tan solamente fuesen echados de ella,

mas aun que si, seyendo sanos de sus miembros, pidiesen por Dios, que non les den limosna, porque escarmentasen á facer bien, viviendo de su trabajo» (1). Y respondiendo el Rey á una peticion de las córtes ordenó que «todo ome ó muger que fuere sano y tal que pueda afanar, que les apremien los alcaldes de las cibdades, é villas, é logares de nuestros regnos que afanen y vayan á trabajar, y á labrar, ó vivan con señores ó que aprendan oficios en que se mantengan, é que non los consientan que estén baldíos» (2).

Otras varias disposiciones ya generales, ya municipales se han dictado por esta época, agravadas con penas severas y aun crueles, si bien todas ineficaces, porque no era política acertada, para poner coto á la verdadera indigencia, mandar trabajar, sino ofrecer trabajo.

En las córtes de 1555, solicitó el reino la creacion en todos los pueblos de un *padre de los pobres*, «ó una persona diputada *que tenga cargo de buscarles en que entiendan*, poniendo á unos á oficios, y á otros *dándoles cada dia en que trabajar*, así en obras, como en otras cosas conforme á su disposicion y á la que tuviere tal ciudad ó villa. Porque allende que ellos son mal inclinados á trabajar, *tienen muy buena excusa con decir que nadie los querrá llevar*: y proveyéndolos de esta manera, podrán ser mantenidos y socorridos.»

**859.**—A pesar de tan buenos deseos, los abusos crecieron con rapidéz, y la gravedad del mal hizo pensar á los políticos en el medio de atajarlos. El canónigo don Miguel de Giginta escribió un proyecto para el socorro de los verdaderos pobres, encaminado á recogerlos en hospicios, el cual fué tan bien acogido por el reino, que suplicó al Rey proveyese su ejecucion, «pues demás de los abusos é inconvenientes grandes que se obviarán (decian los procuradores), no se quita el objeto de la caridad, porque solo se reformará la mendicidad, quedando en pié lo lícito y honesto *con debida*

(1) Ley 4, tít. xx, Partida II.
(2) Córtes de Burgos de 1379, pet. 19.

*asistencia de los verdaderamente pobres, sin usar de rigor contra los que no lo son* (1)».

**860.**—Las leyes, sin embargo, no aplicaron hasta muy tarde estos principios de justicia y de buen gobierno, y continuaron confundiendo á todo pobre válido con el hombre voluntariamente ocioso, vagabundo y mal entretenido, pues tal se consideraba el que «vigoroso, sano y robusto en edad, y aun con lesion que no le impidiese ejercer algun oficio, andaba de puerta en puerta pidiendo limosna» (2).

**861.**—La legislacion moderna es mas justa y mas ilustrada, porque no reputa vago á todo mendigo, sino solamente al que *pudiendo* no se dedica á ningun oficio ó industria (3); y como el legislador no distingue si el impedimento ha de ser personal ó comun á la clase obrera, las reglas de una recta interpretacion nos conducen á establecer que nuestra jurisprudencia administrativa excluye de la nota de vagancia, no solo á los trabajadores inválidos, sino tambien á los válidos que no por su culpa mendigan el pan.

Confirman esta doctrina varias providencias del gobierno en las cuales se reconoce como una necesidad política el proporcionar trabajos útiles á los brazos faltos de ocupacion, á cuyo fin manda activar la construccion de todas las obras públicas, para que los jornaleros y sus familias no se hallen desprovistos de sus medios ordinarios de subsistencia (4).

Por último, el reglamento general de beneficencia dispone que en cuanto sea posible, las casas de socorro proporcionen trabajo á aquellas personas de ambos sexos que siendo naturales de la provincia, no hallen en ciertas temporadas ocupacion y carezcan de recursos con que vivir, debiendo ser retribuidas, no por jornal, sino por obra, arreglán-

(1) Córtes de Madrid de 1578, pet. 73.
(2) *Ordenanza de vagos* de 1745, (ley 11, tít. XVI, lib. XII. Novísima Recopilacion.
(3) Ley de 9 de mayo de 1845.
(4) Reales órdenes de 9 de junio de 1847, y 12 de abril de 1848.

dola segun la materia, naturaleza y calidad del trabajo (1); y tambien establece, á propósito de socorros domiciliarios, que cuando la necesidad provenga de falta de empleo, las juntas parroquiales de beneficencia procuren suministrar materias primeras á los individuos de ambos sexos, determinando su cantidad y calidad segun las circunstancias de los interesados, y adoptando las precauciones necesarias para que al devolverlas elaboradas, no se cometa la menor defraudacion. Y si por ser muchas las personas necesitadas hubieren de recurrir á la distribucion de alguna sopa económica, las juntas descontarán á los socorridos el valor del alimento al satisfacerles el precio de su trabajo (2).

**862.**—El establecimiento de talleres públicos ó nacionales como sistema de socorros, convertiria al gobierno en productor y le erigiria en árbitro de la industria, quedando la sociedad expuesta á todos los peligros que el reconocimiento del derecho individual al trabajo llevaría consigo. Dos condiciones de pérdida implican la existencia de los talleres del estado: enormes salarios y trabajo improductivo ¿Qué se hizo la actividad del obrero libre? ¿qué su inteligencia? ¿qué su perseverancia infatigable? Desaparecieron con el estímulo del interés privado, de aquel calor que sostiene la concurrencia.

Puede exigirse al hombre que muera por su patria; mas no se le puede exigir que trabaje con tal grado de inteligencia y soporte tal grado de fatiga.

Los talleres públicos existen á expensas de los contribuyentes; y si cuando el comercio sufre ó el crédito declina, se aumentan los males de la industria libre con nuevos sacrificios, toda produccion muere y la ruina es general.

Si se garantiza al trabajador solamente un salario mínimo, un socorro *propter vitam*, la produccion mas económica del estado ahogará la produccion libre mas costosa; por

(1) Reglamento de 27 de diciembre de 1821, restablecido en 8 de setiembre de 1836, arts. 77 y 78.
(2) Ibid. arts. 89 y 90.

manera que, gane ó pierda el gobierno, la industria nacional perece y acaba.

En suma, el sistema de socorrer á los obreros válidos instituyendo talleres públicos, entraña el ingenioso pensamiento de combatir la pobreza de algunos con la miseria de todos.

# CAPÍTULO XIV.

## De los pobres inválidos.

863.—Personas inválidas.
864.—Deberes del gobierno.

**863.**—Las personas son inválidas por razon de su edad ó de sus enfermedades, segun que los años ó los achaques las incapacitan para el trabajo.

**864.**—Porque el hombre es débil en los primeros y en los últimos dias de su vida, la infancia y la senectud del indigente están bajo la tutela especial del gobierno; y porque sus fuerzas se postran cuando su salud se quebranta temporal ó habitualmente, los enfermos y los valetudinarios son dignos tambien de los socorros del estado. Este es el objeto comun y exclusivo de los establecimientos de beneficencia, ya sean públicos, ya particulares.

### Artículo 1.°—Establecimientos públicos de beneficencia.

865.—Establecimientos públicos de beneficencia.
866.—Sus clases.
867.—Casas de maternidad.
868.—Su objeto.
869.—Su régimen interior.
870.—Expósitos.
871.—La administracion los protege.
872.—Lactancia.
873.—Crianza y educacion.
874.—Razones contra los asilos de la infancia desvalida.
875.—Razones en pro.
876.—Consecuencias.
877.—Inconvenientes de los tornos.
878.—Reformas necesarias.
879.—Expósitos reclamados por sus padres.
880.—Expósitos prohijados por extraños.
881.—Casas de huérfanos y desamparados.
882.—Deberes de la administracion.
883.—Régimen interior.
884.—Educacion de los huérfanos.
885.—Razones en pro de la educacion exterior.
886.—Razones en pro del opuesto.
887.—Resúmen de la cuestion.
888.—Reglas de la educacion en familia.

889.—Reglas de la educacion comun.
890.—Hospitalidad pública.
891.—Causas de su necesidad.
892.—Influjo del cristianismo.
893.—Hospitalidad pública en España.
894.—La existencia de los hospitales combatida.
895.—Legislacion.
896.—Los asilos de la caridad deben estar abiertos á los extranjeros.
897.—La admision de los enfermos subordinada á reglas de prudencia.
898.—Hospitalidad retribuida.
899.—Multiplicacion de estos establecimientos.
900.—Ancianos y valetudinarios.
901.—Sistemas de asistencia.
902.—Casas de dementes.
903.—Legislacion.
904.—Clasificacion de los establecimientos públicos de beneficencia segun el orígen de sus fondos.
905.—Establecimientos provinciales.
906.—Principios que determinan esta clasificacion.
907.—Su importancia.
908.—Inspeccion administrativa de los establecimientos de beneficencia.
909.—Participacion de los obispos en el derecho de visita.
910.—Fondos de beneficencia.
911.—Presupuestos y cuentas.
912.—Litigios.

—

**865.**—Llámanse establecimientos públicos de beneficencia aquellos que en todo ó en parte se sostienen á expensas de la nacion, y tambien los que han sido particulares en su orígen, pero cuyo patronato llega á extinguirse por la supresion del oficio al cual estaban vinculados (1).

**866.**—Distínguense entre sí por razon del servicio que prestan, y por la procedencia de sus fondos.

Bajo el primer aspecto son, ó casas de maternidad y de expósitos, ó casas de huérfanos y desamparados, ó en fin hospitales y hospicios.

**867.**— I. Las primeras tienen un triple objeto, á saber, servir para el refugio de las mujeres embarazadas y paridas, ofrecer un asilo á los niños que nacieren en la casa de maternidad y á los que en la edad de la lactancia fueren expuestos, y recoger á los huérfanos y á los abandonados de sus padres, cuando ningun pariente ni persona extraña los ampara, y darles crianza y educacion.

**868.**—El objeto de las casas de maternidad es salvar el

(1) Ley de 20 de junio de 1849, art. 1.°

honor de las mujeres que habiendo concebido ilegítimamente, se hallen en la necesidad de implorar este socorro, y evitar los infanticidios que la vergüenza provoca. No son admitidas en estas casas de refugio mientras no se hallen en el séptimo mes de su preñéz, á menos que por causas justas y graves, á juicio del director del establecimiento, deban serlo antes, ó excepto si pagan una pension ó ganan el sustento con su propio trabajo.

**869.**—Las mujeres acogidas se distribuyen en dos departamentos segun la conducta pública que hubieren observado, pues no es justo confundir la fragilidad de un instante con el libertinaje de toda la vida, ni la víctima de un seductor con la mujer del mundo.

Es condicion rigorosa que en tales establecimientos se guarde el mayor sigilo; y por eso todo empleado que con su indiscrecion comprometiese ó pudiese comprometer el honor de las familias, debe ser inmediatamente despedido. La ley protege á las refugiadas hasta el punto de recusar como prueba legal contra ellas el descubrimiento de cualquiera mujer en dichas casas (1).

Cada provincia debe tener su casa de maternidad; pero además de la principal, pueden establecerse otras subalternas (2).

**870.**—Los niños expósitos, ya procedan de las salas de maternidad, ya fueren expuestos ó entregados á mano, son recibidos en el departamento de lactancia y allí subsisten hasta la edad de dos años, en cuya época se les traslada al de crianza y educacion hasta completar los seis.

**871.**—La administracion vela con ardiente solicitud sobre estas débiles criaturas á quienes la desgracia priva de los auxilios que reclama la infancia del hombre y la naturaleza confía al amor paternal, mandando:

I. Que ninguna autoridad ni particular detenga, examine ni moleste en manera alguna, á las personas que llevaren

(1) Reglamento de beneficencia de 23 de enero de 1822, artículos 41 y sig.
(2) Ley de 20 de junio, art. 12.

niños para entregarlos en las casas-cunas, salvas las reglas de sanidad y policía.

II. Que lejos de perjudicar á la buena opinion de una persona el haber recogido un niño expósito ó abandonado para conducirle á la casa de maternidad, se tenga por una obra digna del reconocimiento de la nacion.

III. Que el director de dichas casas lleve un libro de recepcion en el cual registre la entrada de los niños, expresando todas las circunstancias y señales convenientes para contestar su identidad, y certificando haber recibido el bautismo dentro ó fuera del establecimiento.

**872.**—La ley recomienda como preferible el método de entregar los niños á nodrizas que los crien en sus propias casas, al sistema de lactancia en comun. Reglas de higiene y razones de economía aconsejan adoptar esta prudente medida; mas no por eso debe la administracion olvidarlos en su retiro, sino velar sin descanso sobre estos hijos adoptivos del estado.

**873.**—Concluida la época de la lactancia, es obligacion de los directores procurar colocacion á los niños expósitos y á los absolutamente abandonados en casas de labradores ó artesanos de buena conducta, abriéndoles de este modo camino para contraer vínculos de familia; y si las nodrizas encargadas de la lactancia manifestasen deseos de continuar criándolos, el establecimiento se los deja en su poder, si hubieren cumplido bien con su primer encargo (1).

La administracion invoca el auxilio de la caridad privada, mandando que las juntas provinciales establezcan donde fuere posible, otras de señoras que con el carácter de sus delegadas, cuiden de las casas de expósitos, procurando principalmente que su lactancia se verifique en el domicilio de las amas, de las de la maternidad, de las de párvulos ó de cualquier otro establecimiento de beneficencia análogo á las condiciones de su sexo (2).

Tal es la legislacion vigente en punto á expósitos y aban-

(1) Reglamento citado, arts. 50 y sig.
(2) Ley de 20 de junio, art. 12.

donados: resta examinarla á la luz de los principios para formar un juicio recto de nuestras primeras instituciones de beneficencia.

**874.**—Muchos escritores han combatido la existencia de los *tornos*, de las *inclusas*, y en general de todos los asilos de la infancia desvalida; y no porque dejen de abrigar sentimientos piadosos en su corazon, sino porque ven en estas larguezas de los gobiernos cargas para la sociedad, escollos para la moral y peligros para los mismos socorridos; de suerte que descubren todos los inconvenientes mas graves de la caridad ciega é indiscreta, de aquella caridad que mide los beneficios por la compasion.

Debilitan los sentimientos de la naturaleza (dicen) y quebrantan los sagrados vínculos de familia: protegen las relaciones ilícitas y disminuyen el interés de legitimar su fruto por medio de un subsiguiente matrimonio: aumentan el número de hijos ilegítimos eximiendo á sus padres de la carga de darles crianza y educacion: corrompen y envilecen á la mujer cuyo honor se pretende salvar y la precipitan en la senda del libertinaje: muchos expósitos son hijos legítimos cuyos padres hallan muy cómodo sustentarlos á expensas del estado, cuando tal vez no tienen derecho al pan de los pobres; y en suma, los estragos de la muerte en esta clase de establecimientos son tan grandes de ordinario, que hay motivos de dudar si se han abierto para salvar su poblacion, ó para perderla (1).

**875.**—Sin embargo de que estos escritores apoyan su opinion en razones de gran peso y en datos estadísticos, causa todavía mucha repugnancia el creer que unas instituciones fundadas por el celo ardiente de los apóstoles de la caridad (2), sean viciosas hasta aquel extremo y de consecuencias inmorales.

(1) Duchatel, *De la charité*, seconde partie, chap. 4.
(2) Santo Tomás de Villanueva, obispo de Valencia, convirtió su palacio episcopal en hospicio en donde recogia los niños expósitos de toda su diócesis, y los mandaba criar á sus expensas. Esto sucedia á principios del siglo X: en el XVII apareció San Vicente de Paula.

No; las costumbres no padecen con el establecimiento de estas casas de refugio: las madres menos delincuentes son las que mas suelen hacer el sacrificio de su ternura á la conservacion de su honor. Suprimid estos asilos y la publicidad de la falta quebrantará los frenos de la vergüenza, así como el socorro en el misterio mantiene el rigor de la opinion. No porque la madre se vea precisada á criar á su hijo, fomenta la ley la existencia en familia, pues el espíritu de familia no reina en las uniones ilegítimas, sino donde hay un nudo conyugal, y afectos que lo forman, y deberes que lo estrechan, y virtudes que lo eternizan, y una religion que lo consagra.

Tampoco es exacto afirmar que entibiando el deseo de legitimar la prole, alejen á los padres del matrimonio que debiera reparar sus faltas y mejorar la condicion de sus hijos. Donde no hay asilos semejantes no es mayor el número de casamientos; pero sí son mas frecuentes otros abusos de la naturaleza que las leyes condenan como inmorales.

Todavía es menos cierto que las inclusas esciten á la exposicion y al abandono de los niños, porque si la estadística suministra datos con los cuales se prueba el aumento absoluto de aquellos casos, su número no puede servir para fundar un cálculo, mientras no se le compare con el movimiento progresivo de la poblacion.

Además de incurrir en este error, los que asi raciocinan padecen otro muy esencial. No debe ser el número de los niños existentes en los asilos la base del cálculo, sino el de los presentados, porque las mejoras introducidas en estas casas de refugio, han prolongado la vida de la infancia desvalida: de manera que, vista asi la cuestion, el mal se trueca en bien.

Pocos, bien pocos serán los hijos legítimos cuya crianza y educacion, por el abandono de los padres, lleguen á convertirse en un gravámen para el estado. Es preciso contar primeramente con los sentimientos de la naturaleza como un obstáculo muy general y muy poderoso á semejante desvío; mas si la extrema indigencia ó las costumbres estragadas fueren causa de algun culpable abandono, á estos asilos pia-

dosos deberá la sociedad la salvacion de las víctimas que hubieran hecho la miseria ó el libertinaje. ¿Qué importa á los mismos hijos legítimos perder una familia que le habria muerto de hambre ó corrompido con su mal ejemplo? En vez de unos padres indigentes al extremo ó libertinos, encuentran una familia adoptiva y una solícita tutela en la administracion.

Por último, verdaderamente es mayor la mortalidad en los niños expósitos que en los otros de su misma edad; pero no á los vicios de la institucion, sino á las circunstancias que preceden ó acompañan á su nacimiento, deben achacarse los estragos de la muerte. Unos sufren ya en el seno de sus madres los esfuerzos mas violentos para ocultar su estado: otros llegan estenuados por la miseria y por las horrorosas privaciones que ocasiona: un número mayor, fruto del desenfreno de las costumbres, llevan desde la cuna el gérmen de las enfermedades que enflaquecen y extinguen su vida: algunos llegan moribundos á las puertas de estas casas de misericordia, cuyos cuidados solo alcanzan á dilatar el término de su breve existencia (1).

**876.**—Tal es el estado de la cuestion: nosotros optaríamos, siempre que fuere posible, por la crianza y educacion de los hijos así legítimos, como ilegítimos, en el regazo de sus madres, favoreciendo la libre expansion de su inagotable ternura con socorros domiciliarios y otros medios de proteger á los padres indigentes; mas si estos recursos no bastasen, jamás dariamos á la administracion el cruel consejo de cerrar las puertas de la caridad al niño expósito ó abandonado. Cuando los auxilios del estado interesan á la vida de estos inocentes, no debe el gobierno disputar con los autores de sus dias acerca de los deberes de la paternidad, sino abrirles sus brazos y protegerlos contra sus mismas familias.

**877.**—Mas fundadas objeciones pueden hacerse al sistema de admision de los niños en las inclusas por el medio

(1) Gérando, *De la bienfaisance publique*, tome II, seconde partie, libr. I, chap. 6.

secreto de los tornos. Parece constante que su existencia, ofreciendo mayor facilidad al abandono, aumenta de una manera tan considerable la poblacion infantil, que la administracion nada ó muy poco puede hacer en su favor, y por otra parte se ha observado que su clausura carece de influencia en la suerte de los recien-nacidos, pues que en los pueblos donde se ha ensayado la supresion, no por eso fueron mas frecuentes los casos de infanticidio ni los de exposicion en las calles y caminos públicos.

**878.**—La reforma que mas aconsejan la razon y la experiencia es admitir á los niños bajo declaracion secreta á la autoridad encargada de este delicado asunto, á fin de conocer la verdadera situacion de las familias y comprometer á las madres á quedarse con sus hijos, ó admitirlos ó reusarlos segun su conciencia; de suerte que este magistrado depositario del honor de tantas personas, debe ser digno de tan elevada confianza por su carácter dulce, por su corazon sensible y por sus pensamientos generosos.

Pero mientras esta prudente reforma no se practique, convendria por lo menos disminuir el número de los tornos y alejarlos, para oponer algun obstáculo al abandono de los recien-nacidos, dando tiempo á que los afectos de familia se desarrollen en el corazon de sus padres y triunfe la naturaleza.

**879.**—Los niños expósitos y abandonados pueden ser recogidos por sus padres, si estos acreditasen serlo, y si por su conducta no inspirasen sospecha de que les darán mala educacion. En tal caso, antes de procederse á la entrega de los que hubieren sido reclamados, tienen los padres la obligacion de resarcir el todo ó la parte que pudieren de los gastos ocasionados á la casa por la crianza y educacion de sus hijos, excepto si no pudieren satisfacer cosa alguna, pues entonces se los entregan sin exigirles nada.

**880.**—Tambien pueden ser prohijados por personas honradas que se hallen en estado de mantenerlos; mas la administracion vela siempre sobre ellos y cuida de que se les guarden sus derechos; y si por cualquier motivo conociese

que la probijacion no era benéfica al expósito, lo vuelve á tomar bajo su amparo, en uso del deber de tutela que pertenece al estado.

Si algun niño prohijado fuere reclamado despues por sus padres naturales, lo recobran estos, concertándose antes con el prohijante é interviniendo la administracion en punto al modo de indemnizarle de los gastos hechos en su crianza por el padre adoptivo (1).

881.— II. El instituto de las casas de huérfanos y desamparados es acoger á los niños que habiendo sido abandonados por sus padres ó quedado huérfanos, no fueren recogidos por pariente alguno, ni por persona extraña con el propósito de cuidar de su crianza y educacion. En estas nuevas casas de misericordia que la administracion abre á los párvulos, se reciben los niños de dos á seis años.

882.—Proteger al huérfano es un deber moral, político y civil para el estado. La adversidad amenaza su vida y el gobierno acude en su auxilio, no solo libertándole de los peligros de la miseria, sino tambien abriéndole un porvenir á cuyo fin forma su corazon, ilumina su entendimiento y desarrolla en él todas las fuerzas necesarias para obtener en la edad adulta una situacion independiente. El huérfano espera de la sociedad mas que un bienhechor, le pide un padre; de suerte que los deberes de la administracion para con la horfandad son mucho mas graves y estrechos que los de una tutela ordinaria. El tutor legal cuida de la persona y de los bienes del pupilo; pero el huérfano pobre, como nada posee en este mundo, tiene derecho para esperarlo todo de la sociedad, hasta la creacion de su existencia. La tutela del estado en tal caso se extiende hasta donde alcanza la proteccion posible del gobierno ejercida por medio de sábias instituciones de beneficencia pública.

883.—Debe haber en cada provincia un establecimiento de esta clase (2), dividido en dos departamentos separados,

(1) Reglamento de beneficencia, arts. 63 y siguientes.
(2) Ley de 20 de junio, art 9.

el uno destinado á los hombres y el otro á las mujeres. Allí reciben la primera enseñanza y aprenden un arte ú oficio en las fábricas ó talleres de la casa, procurando la administracion que la industria reglamentada no haga una ruinosa concurrencia á la fabricacion libre.

Si el producto del trabajo diario de cada recogido excediese de los gastos que ocasione al establecimiento, se le reserva el exceso y se aplica al fondo de ahorros que se le entregan á su salida (1).

Las casas de huérfanos y desamparados no son establecimientos de correccion, ni penales, ni tampoco prisiones preventivas, sino un honroso asilo de la gente menesterosa é impedida; por cuya razon nadie puede ser detenido en ellas mas tiempo que el necesario para su socorro (2). Los hospicios nada tienen de comun con las cárceles: aquellos son el santuario de la inocencia y estas la mansion del crímen. Confundir su objeto y mezclar su poblacion, equivale á corromper voluntariamente la virtud poniéndola en peligroso contacto con el vicio, y á imprimir en la desgracia el sello de la ignominia. Ni aun los hijos de los detenidos en las prisiones, ni de los sentenciados, ni los vagabundos deben reunirse á los huérfanos y desamparados, por el prudente recelo de que no derramen en sus tiernos corazones el veneno de la mala educacion, y les inspiren las costumbres licenciosas propias de la vida errante y disipada de sus padres ó de ellos mismos.

**884.**—Segun se colige de lo expuesto, nuestra legislacion administrativa no considera los hospicios como un depósito momentáneo de huérfanos y desamparados, sino como un asilo perpétuo, no hallando un modo de vivir independiente. En otros paises se prefiere la vida aislada y exterior á la educacion y al trabajo en comun dentro del establecimiento, limitándose los beneficios de la casa á colocarlos con labradores ó artesanos que provean á sus necesidades y les enseñen su oficio.

(1) Reglamento de beneficencia, art. 76.
(2) Ibid. art. 79.

**885.**—Recomiendan el sistema de educar á los huérfanos en el seno de las familias privadas, al decir de sus defensores, varias razones, á saber: 1.° consideraciones de economía, pues solo grava al estado en la tercera parte de los gastos que el opuesto ocasiona, lo cual permite al gobierno extender sus beneficios á mayor número de aquellos desgraciados: 2.° la facilidad suma del servicio y la extrema sencillez de la administracion, no exigiéndose ni muchos empleados, ni grandes edificios, ni extensos salones para los talleres, fábricas y otras oficinas del establecimiento: 3.° la salud de los socorridos, porque el régimen de un hospicio con su vida sedentaria, con sus habitaciones y trabajos comunes, no es tan salubre como el aire puro de los campos y los ejercicios de la vida agrícola: 4.° el porvenir de los huérfanos, porque hacen mas progresos en el aprendizaje, pueden cultivar otras artes menos vulgares y mas lucrativas y tienen mas fácil acceso á las profesiones elevadas y distinguidas: 5.° y por último, existe un interés moral en que el huérfano guste de la vida en familia, participe de sus sentimientos, contraiga nuevos lazos y se adquiera un apoyo en estos afectos casi paternales.

**886.**—Mas sin embargo de tan poderosos argumentos es preferible la asistencia interior, pues no hay verdadera economía, sino cuando con menores gastos se obtienen iguales ó mas útiles resultados. La sencillez del servicio debe juzgarse de la misma suerte, y la diferencia entre uno y otro régimen administrativo no será tan considerable, si se organiza un sistema de proteccion y vigilancia en favor de los huérfanos tal, que lleve al hogar doméstico los beneficios de la tutela del estado. La salud y la educacion de los recogidos pudieron acaso ó pueden todavía resentirse de los vicios ó de los errores de la administracion; pero estos males no son en manera alguna incorregibles, ni defectos inherentes á los hospicios. Y en fin, ensalzar la feliz influencia que los afectos y hábitos de familia ejercen en el carácter privado y en las costumbres de los huérfanos, es combatir todo establecimiento de educacion pública y comun, y es suponer tam-

bien ó que todas las familias saben y pueden inspirar esos benévolos sentimientos, ó que la administracion conoce aquellas á quienes entrega sus protegidos y que está segura de sus virtudes domésticas y sociales.

Lejos de ser este linage de educacion un mal, pruébase lo contrario con el ejemplo de los padres que envían á sus hijos á los colegios donde viven sujetos á un régimen uniforme y á una saludable disciplina: allí aprenden á distribuir su tiempo y arreglar su trabajo: allí contraen hábitos de órden y de obediencia, y adelantan escitados por un vivo sentimiento de emulacion, y beben en las fuentes mas puras las verdades morales y religiosas que son el mas firme cimiento de toda sociedad.

**887.**—En suma, esta controversia se dirime fácilmente señalando las miras verdaderas de la administracion al adoptar uno ú otro sistema. Si el estado desea proveer á la subsistencia de los huérfanos á leve costa y ofrecerles un asilo pasajero, tirando á desembarazarse cuanto antes de los cuidados de una paternidad adoptiva, como quien arroja una carga pesada ó molesta, prefiera el régimen de la crianza y educacion exteriores. Mas si la sociedad quiere sinceramente cumplir para con estos desvalidos deberes mas extensos y dispensarles una proteccion mas generosa: si consulta el bien de las costumbres y los intereses de la industria, no los entregará en las manos mercenarias de una familia pobre, ignorante y de una moralidad incompleta ó dudosa, sino que el estado los prohijará y la administracion les abrirá escuelas en donde reciban la enseñanza moral y religiosa y aprendan las profesiones útiles en el curso de la vida.

Cualquiera que sea el sistema preferido por la ley ó por el gobierno, hay ciertas reglas de necesaria observancia, si han de obtenerse todas las ventajas y alejarse los mas graves inconvenientes y peligros de cada uno.

**888.**—Los huérfanos colocados en familia deben encontrar en sus padres adoptivos, no solo una probidad experimentada, sino afectos íntimos, lecciones y ejemplos de moral, medios de instruccion y el aprendizaje del trabajo: deben, á

falta de otros bienes, hallar la salud del cuerpo y la salud del alma que son el fruto de una buena educacion industrial y religiosa. Por grandes que fueren las garantías de los prohijantes, no se considere la administracion exenta del cuidado de velar sobre los huérfanos, haciéndolos visitar con frecuencia por inspectores atentos al dispensarles los beneficios del benévolo patronazgo de la sociedad.

**889.**—Los huérfanos acogidos en el hospicio y sujetos al régimen de la comunidad, deben recibir la educacion mas adecuada á su calidad de niños pobres. La administracion les facilitará el acceso á las profesiones útiles, á las artes y oficios capaces de conducirlos á una situacion independiente. No se les cierre la puerta á las profesiones liberales, pero tampoco se les abra indiscretamente. Los estudios clásicos suelen ser un don funesto para las personas que carecen de cierto grado de bienestar y de riqueza, porque la inconsiderada afluencia de la juventud ha obstruido las salidas; de suerte que en vez de ser, como en otro tiempo, el camino de la fortuna, apenas sirven sino para infundir esperanzas temerarias y encender el fuego de mil ambiciones vagas é inquietas. Que los huérfanos no gusten ese fruto amargo de nuestra imperfecta civilizacion; mas tampoco se prohiba alargar la mano hácia él y cogerle al que durante el curso de su educacion mostrarse un talento privilegiado para las artes, para las ciencias ó las letras, pues favoreciendo el desarrollo de sus facultades, no solo se le guia por la senda de su verdadera vocacion, sino que además se presta un servicio importante al estado (1).

**890.**— III. La hospitalidad pública era desconocida en los pueblos antiguos: las costumbres patriarcales miraban este deber de la sociedad moderna como una virtud privada, y las primitivas leyes precavian la necesidad de la asistencia con la institucion de la esclavitud y la organizacion de la familia.

**891.**—Dos causas contribuyeron á transformar la virtud

(1) Gérando, *De la bienfaisance publique*, II part.

privada en beneficio público y despertaron el pensamiento de establecer asilos para el enfermo, para el valetudinario y para el anciano pobres y desvalidos.

La emancipacion del trabajo dió mas ensanche á la libertad individual, si bien este grado mayor de independencia produjo asímismo un aislamiento mayor de afectos é intereses personales. Despues que el obrero se ha visto en la necesidad de vivir á costa de su salario, trocó el techo paterno por la fábrica y el taller y los lazos de la sangre fueron sustituidos en parte por los vínculos del trabajo. El proletario hízose dueño de su voluntad, de su tiempo y de sus brazos; mas tambien único responsable de su imprevision, de sus errores, de sus faltas y hasta de los accidentes de la fortuna.

**892.**—Al socorro de estas nuevas necesidades acudió el Cristianismo con remedios nuevos sacados del fondo inagotable de sus doctrinas. En los primeros siglos de la Iglesia no hubo hospitales, porque no hubo pobres; y solo cuando la caridad individual empezó á ser tibia, han venido los establecimientos colectivos á colmar sus vacíos. Estos asilos abiertos al doble infortunio de la miseria y del dolor son una extensa aplicacion del principio de la caridad cristiana, porque convierten la limosna eventual y acaso indiscreta en asistencia ilustrada y cierta.

**893.**—España no fue la nacion menos solícita por fundar y abrir estas casas de misericordia á los pobres inválidos que hallaron siempre liberal proteccion en la piedad de sus Reyes, en la caridad de los particulares y en el celo de algunas congregaciones religiosas.

**894.**—El siglo XVIII, fiel á su espíritu innovador, propúsose combatir la existencia de los hospitales, cayendo la institucion en desgracia de algunos filósofos, mas bien en consideracion á su orígen y á su carácter religioso, que por razones sólidas de pública utilidad. Afortunadamente prevaleció el buen sentido, y los hombres de gobierno, distinguiendo los efectos naturales de los abusos, se apegaron cada vez con mas fuerza á las antiguas ideas de humanidad que el tiempo y la opinion de todo el mundo han consagrado.

**895.**—Nuestros hospitales públicos están destinados á la asistencia de los enfermos que no pueden ser curados en sus propias casas. Cada capital debe tener uno cuando menos, y el gobierno cuida de establecerlos en los otros pueblos, así como de fijar su número segun la poblacion y demas circunstancias, oyendo á los Ayuntamientos y Diputaciones provinciales; pero en ninguna ciudad ó villa puede haber mas de cuatro, y los que hubiere han de estar situados, en cuanto sea posible, en sus ángulos ó extremos.

El hospital de convalecencia es distinto del de enfermos y deben estar separados, si obstáculos insuperables no lo impiden; mas la casa de dementes siempre.

Tambien debe haber departamentos ó salas distintas para hombres y mujeres, niños y adultos, parturientas y paridas, enfermos y convalecientes, hasta donde el edificio lo permita, y habitaciones reservadas para los enfermos cuyas estancias costearen ellos mismos ú otras personas en su nombre.

El servicio interior de los hospitales públicos está á cargo de un director, gefe inmediato de todos los empleados de la casa é inspector de sus actos. Para la asistencia corporal hay un número correspondiente de facultativos y enfermeros, y para la espiritual la conveniente dotacion de capellanes adornados de las circunstancias necesarias al ejercicio de su sagrado ministerio, sin menoscabo de la autoridad y derechos parroquiales (1).

**896.**—No obstante que el mayor número de hospitales son establecimientos sostenidos á expensas de las provincias ó de los pueblos y destinados al uso de sus habitantes, la humanidad aconseja no reusar sus socorros al natural de otro pais ó estado, si los implora. El extranjero ó el peregrino hállanse aislados en la tierra donde habitan y desprovistos por lo comun de los medios mas necesarios de asistencia; por cuya razon, acogerlos en los asilos públicos de beneficencia es cumplir con un deber recíproco de hospitalidad á que algun dia corresponderán su pueblo ó su patria.

(1) Reglamento de beneficencia, arts. 104 y sig.

**897.**—Mas no sería un acto de caridad discreta y prudente admitir sin distincion á los verdaderos y á los falsos enfermos, á los pobres y á los que poseen recursos para curarse en su domicilio. El hombre válido que fingiendo dolores pretende sorprender la caridad pública y vivir ocioso en el hospital, sea rechazado sin compasion de aquel asilo; y el inválido, pero no indigente, sea gravoso á sí mismo ó á su familia, antes que á la sociedad cuya proteccion es siempre subsidiaria, ó *propter vitam* solamente. He ahí porque estas casas de refugio no deben ofrecer otras comodidades que las necesarias á su instituto, pues si en lugar de repeler con un régimen austero, atrajesen con un trato blando y agradable, la administracion no lograría jamás verse desembarazada de importunos sin el menor título á los socorros de la beneficencia pública.

**898.**—La hospitalidad retribuida, es decir, la admision de enfermos en los hospitales mediante el pago de una pension en recompensa de los gastos y de los cuidados que al establecimiento ocasionan, es ventajosa bajo el aspecto de la economía y de la salud, porque pueden los particulares, mediante un precio módico, ser asistidos con esmero y tratados por los profesores mas distinguidos. Bajo el punto de vista moral, fomenta en la clase laboriosa el espíritu de prevision y el sentimiento de la dignidad propia, y disminuye al mismo tiempo las cargas de los asilos hospitalarios y les permite ejercer una caridad mas ámplia y liberal.

**899.**—La multiplicacion de este género de establecimientos unas veces tiene por objeto satisfacer las necesidades locales, otras clasificar las enfermedades y otras, en fin, impedir la acumulacion de los enfermos en unas mismas habitaciones. En el primer caso se diseminan por varios pueblos: en el segundo se separan dentro de la misma ciudad, y en el tercero se dividen para reducir su servicio.

**900.**—Los ancianos y los valetudinarios son hombres incapaces de valerse á sí mismos porque la debilidad senil ó los achaques crónicos los postran é incapacitan para ganar su pan. Si no son indigentes ó tienen hijos ó deudos que velen

por su existencia, la beneficencia pública les retira sus socorros; mas si carecen de familia, de amigos ó personas que les auxilien con los dones de la caridad, la administracion debe acogerlos bajo su tutela.

Verdaderamente ni la ley, ni el gobierno deben mostrarse demasiado fáciles al desprenderlos de la vida en familia, no solo porque un anciano ó un enfermo rara vez son excesivamente gravosos en el hogar doméstico, donde hay mil ocúpaciones suaves y sedentarias que confiar á sus débiles y trémulas manos, sino tambien porque su reunion en los hospicios, comunicándose sus dolencias, sus impresiones de tristeza, tropezándose todos los dias en el camino de la tumba y viendo fallecer uno á uno sus compañeros de retiro, convierten aquel último asilo en una mansion dolorosa y una especie de sepultura anticipada. Mas á pesar de estos inconvenientes, el pobre inválido, el celibatario, el viudo sin hijos ó el otro mas desgraciado todavía que los tiene, sí, pero viciosos, ingratos, egoistas de quienes recibe, en vez de socorros, mal trato ¿qué puede hacer, sino implorar la caridad pública y echarse en brazos de la sociedad?

**901.**—Acostúmbrase en algunos pueblos colocar á *los* ancianos decrépitos ó enfermos incurables en casas de labradores como suele hacerse con los niños expósitos, mediante una pension que las casas de beneficencia satisfacen. Este sistema no debe merecer la preferencia de la administracion, sino cuando aparezca muy en consonancia con las costumbres dulces y los hábitos sencillos de las gentes del campo. Es preciso que haya un gran fondo de moralidad en el pueblo para que la hospitalidad doméstica sea benévola y afectuosa, y no áspera y dura; vicios propios de toda asistencia sostenida por la idea de especulacion y por el estímulo de un sórdido interés. La falta absoluta de simpatías en el bienhechor hacen muy amargo el beneficio; y he ahí la razon por qué la hospitalidad en comun, á pesar de todos sus inconvenientes, convida con un régimen físico y moral mas favorable al anciano y al enfermo, durante el breve período de su triste y penosa existencia.

**902.**—La demencia es una terrible enfermedad que, mas que otra alguna, inspira compasion y respeto. Por espacio de muchos siglos la administracion abandonó á los dementes á su desgracia; mas al fin dejóse oir la voz de la humanidad y hoy tienen su parte en los socorros públicos.

Las casas destinadas á los dementes proveen á tres clases distintas de necesidades, porque primeramente cuidan de restablecer la salud del enfermo, si su dolencia no es incurable: en segundo lugar ofrecen un asilo al demente destituido de recursos y falto de toda proteccion de amistad ó familia, y en tercero defienden á la sociedad de los peligros á que el abandono del hombre privado de razon la espondria. He ahí como tales establecimientos participan del carácter de hospitales y casas de refugio y reclusion.

**903** —Nuestra legislacion administrativa establece que estos asilos puedan ser comunes á dos ó mas provincias, segun su poblacion, distancia, recursos y mas circunstancias, y aun segun el número ordinario de enfermos. Estas casas no están precisamente situadas en la capital, sino en aquellos pueblos que á juicio del gobierno, ofrezcan mas comodidades para llenar su objeto.

Debe haber en ellas un departamento para hombres y otro distinto para mujeres, y las estancias de los enfermos estar separadas, en cuanto fuere posible, segun el diferente carácter y período de la enagenacion mental.

Prohiben las leyes el encierro continuo, la aspereza en el trato, los golpes, grillos y cadenas que con brutal violencia han solido emplearse en estas casas; sistema inhumano, no solo por lo que tiene de cruel la pena y de injusta aplicada á un infeliz privado de razon, sino porque irrita y enfurece al enfermo, exalta su imaginacion y aumenta el desórden de sus facultades mentales. El trabajo puede servirles como un medio de distraccion y templar de consiguiente sus arrebatos, y por eso la ley recomienda se proporcione á cada uno el mas adecuado á su situacion, segun los recursos de la casa y el dictámen facultativo.

Pueden los particulares establecer por su cuenta casas de

dementes, aunque la administracion ejerce sobre ellas su derecho supremo de inspeccion y vigilancia á fin de precaver cualesquiera abusos en daño de la salud, y poner á salvo de todo peligro la libertad de las personas (1). Es esta una prerogativa del hombre demasiado preciosa para exponerse á perderla por un error ó una combinacion maliciosa; y por eso cuida el gobierno de inquirir la realidad de la enagenacion mental, y si el desórden existe, todavía protege al enfermo curable ó incurable.

**904.**—Segun la procedencia de los fondos distínguense los establecimientos públicos de beneficencia en generales, provinciales y municipales. El gobierno clasifica todos los del reino, teniendo presentes la naturaleza de sus servicios y el orígen de sus recursos; y oyendo préviamente á las juntas creadas por la ley para auxiliar al gobierno en la direccion de este servicio.

**905.**—Son establecimientos provinciales por su naturaleza: 1.° las casas de maternidad y de expósitos, porque como los niños no llevan la marca del pueblo de su naturaleza, y aun cuando la llevasen, no sería posible abandonarlos, resultaría que el pueblo que costease una inclusa municipal haría un servicio sin recompensa á otro que no la tuviese (2); 2.° las de huérfanos y desamparados (3). Tambien deben considerarse como establecimientos provinciales de beneficencia las casas de dementes (4).

**906.**—Al hacer el gobierno esta clasificacion debe huir de dos extremos ambos peligrosos, la centralizacion excesiva y la excentralizacion tambien demasiada. Los establecimientos de beneficencia se han fundado por el influjo de un sentimiento de amor local, de donde ha nacido la idea de una asistencia mútua; y así es como muchos llevan hoy todavía el sello de cierta individualidad que los constituía en un estado de aislamiento é independencia.

(1) Reglamento de beneficencia, arts. 119 y sig.
(2) Real órden de 3 de abril de 1846.
(3) Ley de 20 de junio de 1849.
(4) Real órden de 1.° de abril de 1846.

Todos los socorros que parecieren la emanacion directa de aquel deber recíproco de proteccion que liga á los miembros de la familia municipal, deben ser á cargo de los Ayuntamientos, pues así como los vecinos son partícipes de los bienes y aprovechamientos comunes, así tambien viven sujetos á las cargas anejas á la existencia local.

Mas si la beneficencia pública representa intereses generales y provée á la satisfaccion de otras necesidades de órden superior derivadas de los vínculos sociales, entonces la accion central sustituye á la local y los establecimientos deben entrar en la categoría de generales y sostenerse é expensas del estado.

Entre unos y otros hay los provinciales de carácter intermedio, porque no participan ni de la especialidad de los primeros, ni de la generalidad de los segundos.

**907.**—Es la clasificacion de las casas de misericordia discreta aplicacion de las leyes de beneficencia, de los principios de equidad y de las reglas de conveniencia pública, porque debe el gobierno tomar en cuenta la necesidad de regularizar este servicio administrativo, sin perder de vista que la fuente de los socorros voluntarios se seca cuando la administracion propende á una centralizacion extrema.

**908.**—Organizado el servicio de la beneficencia pública, tiene la administracion todavía otros deberes que cumplir con respecto á los pobres inválidos, á saber, la inspeccion de los establecimientos á fin de asegurarse si las leyes se cumplen, si las reglas se guardan, si las instrucciones se observan y si en suma los desvalidos hallan en efecto la proteccion que el gobierno les ofrece. A este fin hállanse autorizados el presidente de la Junta general de beneficencia y los gefes políticos para girar visitas por sí ó por medio de sus delegados, sin que ningun establecimiento público ó particular, ni sus patronos puedan oponer la menor dificultad ni suscitar el mas leve embarazo al desempeño de su comision. La autoridad de inspeccion de estos representantes del gobierno es omnímoda en el acto de visita sobre cuanto conduzca á examinar el estado de la casa, la regularidad de su administra-

cion y el cumplimiento de las obligaciones á que por reglamento se hallan consagrados (1).

**909.**—Los obispos en desempeño de su ministerio pastoral, pueden visitar los establecimientos de beneficencia de sus respectivas diócésis y poner en noticia de los gefes políticos, de la Junta general ó del gobierno, las observaciones que creyeren útiles á los mismos y no fueren de su propia competencia (2): disposicion digna de alabanza, porque la ley llama en auxilio de la accion administrativa á la caridad cristiana representada en las personas mas dignas por la bondad de su corazon y por la pureza de sus costumbres.

**910.**—Constituyen los fondos de beneficencia: 1.° los bienes propios de los establecimientos que actualmente poseen ó á cuya posesion tuvieren derecho: 2.° los que adquieran á lo sucesivo con arreglo á las leyes: 3.° las cantidades que se les consignen en los presupuestos generales, provinciales ó municipales (3).

**911.**—Todos los establecimientos de esta clase deben formar sus presupuestos y rendir anualmente cuenta circunstanciada de su respectiva administracion, cuyos presupuestos y cuentas serán examinadas y repasadas por la Junta general, por las provinciales y municipales segun la clase de los establecimientos, dándoles despues el curso correspondiente (4); es decir, sujetándolas á las reglas comunes de la contabilidad administrativa, segun la naturaleza de los gastos.

**912.**—Tanto en los negocios contencioso-administrativos, como en los ordinarios, bien sean actores, bien demandados, los establecimientos de beneficencia necesitan autorizacion para litigar (5), y si la obtienen, litigan como pobres (6); no obstante, en casos extraordinarios, si la entidad del asunto lo exige, prévia la calificacion del gefe político, oyendo al Con-

(1) Ley de 20 de junio, art. 11, §. 5.
(2) Ibid. §. 6.
(3) Ibid., art. 14.
(4) Ibid., art. 11.
(5) Véase tít. II, cap. IV.
(6) Ley de 20 de junio, art. 17.

sejo provincial, pueden elegir para su defensa á jurisconsultos de conocida reputacion y experiencia fuera de los letrados de turno (1).

### Articulo 2.° —Establecimientos particulares de beneficencia.

913.—Establecimientos particulares de beneficencia.
914.—Como se convierten en públicos.
915.—Derechos de la administracion en los establecimientos particulares.
916.—Derechos de sus patronos.
917.—Los patronos son inamovibles.
918.—En ciertos casos pueden ser suspensos y aun destituidos.
919.—¿Quién reemplaza al patrono destituido?
920.—¿Quién suple la falta de patrono?
921.—Establecimiento cuyo patronato pertenece al Real Patrimonio.

—

**913.**—Llámanse particulares los establecimientos de beneficencia costeados con fondos propios donados ó legados por personas piadosas, si cumplen con el objeto de su fundacion. Las corporaciones autorizadas por el gobierno para este efecto ó los patronos designados por el fundador son los encargados de dirigirlos y administrarlos.

**914.**—Los establecimientos particulares se convierten en públicos, si estando agregado el patronato á un oficio, quedase este suprimido (2).

**915.**—La administracion segun hemos visto, rige y gobierna los establecimientos públicos de beneficencia, y ordena y regula este servicio; pero con respecto á los particulares ejerce únicamente un derecho de suprema inspeccion y vigilancia, es decir, tiene tan solo la intervencion necesaria para que la voluntad del fundador sea cumplida, porque esta voluntad debe ser respetada, mientras no se oponga á la moral, ni á la naturaleza ni á las leyes (3).

**916.**—Conforme á este principio los derechos del patrono,

(1) Real órden de 18 de diciembre de 1848.
(2) Ley de 20 de junio de 1849, art. 1.°
(3) Real órden de 25 de marzo de 1846.

ora estuviere anejo el patronato á un oficio, ó corporacion, ora fuere un cargo personal, serán los señalados en la fundacion ó los adquiridos por posesion inmemorial; mas si no lo tuviesen terminante para nombrar en todo ó en parte los empleados del establecimiento, la Junta general de beneficencia propone al gobierno los que no pueda nombrar el patrono, si aquel fuese general: si fuese provincial ó municipal hace la propuesta la Junta correspondiente.

**917.**—Síguese del mismo principio que un patrono no puede ser suspenso ni removido de su cargo por autoridad alguna sin causa probada, porque no es patrono por la voluntad del gobierno, sino en virtud de un derecho propio, ni es el patronato un empleo, sino una propiedad.

**918.**—Mas como la administracion inspecciona los establecimientos particulares de beneficencia y vigila la conducta de sus gefes y agentes subalternos, siempre que advierte abusos ó descuidos culpables cuya tolerancia redunda en menoscabo del bien público y se opone á la voluntad expresa ó presunta del fundador, tiene el derecho y aun el deber de atajarlos y reprimirlos con cierta reserva, en esta forma:

El presidente de la Junta general de beneficencia, mediando faltas graves y prévia la instruccion de un expediente gubernativo en que será oido aquel cuerpo, puede suspender á los patronos de los establecimientos generales. Los gefes políticos gozan de iguales atribuciones con respecto á los provinciales y municipales, oyendo al Consejo provincial; pero en ambos casos debe darse cuenta inmediata al gobierno con remision del expediente instruido, para que confirme la suspension ó la modifique en los términos convenientes (1).

El derecho de destitucion pertenece exclusivamente al gobierno, quien no puede acordarla sin dos condiciones, la audiencia del interesado y la consulta del Consejo Real. Todavía el patrono así destituido puede reclamar ante los tribunales competentes (2), es decir, ante el superior en el ór-

(1) Ley de 20 de junio, art. 11.
(2) Ibid.

den contencioso-administrativo, á fuer de agraviado por el acto de un ministro en uso de su poder discreccional.

**919.**—Destituido un patrono, si su cargo fuere anejo á un oficio, el gobierno nombra otro patrono temporal para mientras el destituido viviere ó sirviere el oficio que lleva consigo el patronato. Si el oficio fuere eclesiástico, el gobierno nombra patrono temporal á un sacerdote de categoría análoga, en cuanto fuere posible, á la del separado. Si el patrono proviene de eleccion de alguna corporacion perpétua, esta debe elegir otro; y si no lo hiciere dentro de quince dias despues que le haya sido comunicada la destitucion, lo hace el gobierno. Si el patronato es personal, recae en quien corresponde con arreglo á la fundacion, sin perjuicio de los derechos existentes ó eventuales que la misma hubiere establecido (1).

**920.**—Por último, si un establecimiento de beneficencia ó una fundacion cualquiera de aquellas en que tienen parte los intereses públicos ó colectivos se halla sin patrono, sea porque todos reusasen el patronato, ó porque nadie se creyese con derecho para ejercerlo, debe dicha autoridad nombrar por sí mismo persona que lo desempeñe, mientras un fallo judicial no decide la cuestion (2).

**921.**—Los establecimientos que pertenecen exclusivamente al Patrimonio Real, continúan rigiéndose por sus reglamentos particulares (3). Los no voluntarios, ya sean disciplinares, ya correccionales, tampoco se comprenden en esta doctrina (4).

ARTICULO 3.º—*Creacion y supresion, agregacion y segregacion de los establecimientos de beneficencia.*

922.—El número de establecimientos de beneficencia proporcionado á las necesidades sociales.

923.—Agregacion y segregacion de los establecimientos de beneficencia.

924.—¿Quién posee la facultad

(1) Ibid.
(2) Real órden de 25 de marzo de 1846.
(3) Ley de 20 de junio, art. 19.
(4) Ibid. art. 20.

de crear ó suprimir los públicos?
925.—¿Cuándo puede el gobierno crear ó suprimir los particulares?
926.—Los fondos de beneficencia no se distraen por la supresion de su destino.

—

922.—La extension de la miseria, ó las necesidades sociales verdaderas, no facticias, deben señalar con exactitud el número de establecimientos públicos y particulares de beneficencia convenientes á cada estado. Si la administracion tiene de menos, abandona al indigente á toda suerte de privaciones y al dolor: si tiene de mas, fomenta el ócio, corrompe las costumbres y convierte la vagancia en una profesion protegida por el gobierno.

923.—La agregacion de dos ó mas establecimientos de caridad puede ser reclamada, ó por la conveniencia de disminuirlos para que su exceso no dañe á la sociedad, ó por razones de prudente economía: su segregacion puede ser exigida por el bien comun, si aumentándolos se pretende satisfacer mejor las necesidades locales, ó por el interés de los socorridos, si la administracion lleva las miras de clasificarlos ó distribuirlos en varias casas ó habitaciones.

924.—Solo al gobierno pertenece la facultad de crear ó suprimir establecimientos, agregar ó segregar sus rentas en todo ó en parte, prévia consulta del Consejo Real, despues de haber deliberado la Junta general de beneficencia respecto á los establecimientos generales, las Juntas y Diputaciones provinciales respecto á los provinciales, y las Juntas municipales y Ayuntamientos en cuanto á los municipales.

925.—Tambien puede el gobierno usar de iguales facultades en punto á los establecimientos particulares cuyo objeto haya caducado ó no pueda llenarse cumplidamente por la disminucion de sus rentas; pero en ambos casos deben ser oidos préviamente el Consejo Real y los interesados (1).

926.—La supresion de cualquier establecimiento de beneficencia público ó particular, supone siempre la incorpora-

(1) Ibid. art. 11.

cion de sus bienes, rentas y derechos á otro (1), pues si el patrimonio de los pobres puede ser distribuido ó aplicado de esta ó aquella manera, jamás debe cambiar de destino. Ningun servicio administrativo hay mas privilegiado que la beneficencia, porque asistir al indigente es satisfacer una deuda sagrada de la sociedad, dispensarle un socorro *propter vitam*.

ARTICULO 4.° — Asistencia domiciliaria.

927.—Asistencia domiciliaria.
928.—Razones en pro de esta clase de socorros.
929.—Sus inconvenientes y peligros.
930.—Reglas para apartarlos.
931.—Legislacion.
932.—Hospitalidad domiciliaria.
933.—Deberes de las juntas municipales de beneficencia en punto á socorros en el domicilio.
934.—Permiso para hacer cuestaciones.
935.—Resúmen.

—

**927.**—Llevar los socorros de la caridad al interior de las familias es ejercer actos de beneficencia preventiva y anticiparse, por decirlo así, al infortunio.

**928.**—Los socorros domiciliarios combaten la desgracia en el hogar doméstico, añadiendo á los dones de la generosidad los beneficios de la prevision. Si no alcanzan á destruir la miseria en su orígen, por lo menos la descubren en su nacimiento, y auxilian al menesteroso para que triunfe de la adversidad, si su desventura tiene remedio. No quebrantan los lazos de la familia, porque dejan al esposo en brazos de su esposa y al padre en medio de sus hijos, de suerte que á la proteccion del estado, se añaden los cuidados y los consuelos que en vano se buscan sino entre los deudos y los amigos; y como el infortunio no es solo privacion física, sino dolor moral, esta asistencia es mas útil, porque es tambien mas tierna y benévola que la hospitalaria.

Razones de economía recomiendan asímismo este sistema preventivo de socorros públicos. El pobre asistido en su

(1) Ley de 20 de junio, art. 16.

domicilio no se despoja de su ajuar, no lo necesita todo, no se incapacita de una manera absoluta para el ejercicio de su profesion, ni se expone á perder sus antigüos hábitos de trabajo. Por otra parte, nacen de aquí relaciones íntimas de patronato y clientela que enlazan estrechamente á dos clases del estado desiguales por razon de la fortuna, aprendiendo el rico á socorrer al pobre, y este á respetar al rico por cuya mano recibe tantos beneficios.

Las desgracias ocultas, aquellos grandes infortunios que los ojos de la muchedumbre no penetran, y que las familias deploran en secreto por no aumentar su amargura, ofreciendo al mundo el contraste de una prosperidad anterior con la adversidad presente; la miseria, en fin, y el dolor de los *pobres vergonzantes*, reclaman la asistencia domiciliaria, como un medio delicado de encubrir los socorros de la caridad con el velo del misterio.

Ultimamente, ninguna forma de la beneficencia se adapta mas á la cualidad y á la medida del infortunio, ventaja muy importante, porque graduando los socorros economiza el gasto, y apropiándolos aumenta su eficacia.

**929.**—Mas al organizar este ramo del servicio público es preciso huir de los escollos á que una beneficencia ciega y compasiva pudiera conducirnos. La administracion debe precaver los abusos mas fáciles en la asistencia domiciliaria, que en la hospitalidad comun. Alejar á los falsos pobres sustituyendo al sentimiento de una ciega compasion la inflexibilidad de la justicia: ajustar á la medida del infortunio la extension de los beneficios: satisfacer necesidades verdaderas y no fomentar vicios, ni contribuir á perseverar en las malas costumbres, y sobre todo, retirarlos á tiempo para que los pobres no consideren el socorro como un patrimonio hereditario en la familia, ni la indigencia degenere en un oficio protegido por el gobierno, tales son las reglas principales de la asistencia domiciliaria.

**930.**—Para observarlas con rigor es preciso que los ministros de la beneficencia se armen de severidad y se adopten precauciones que sin humillar al pobre verdadero, impi-

dan que el falso necesitado le robe el pan de la caridad, porque nadie tiene derecho á los socorros domiciliarios, sino aquel que alega como título una indigencia verdadera, averiguada y superior á la voluntad del indigente. Quien pueda trabajar, ó viviendo con mas órden, bastarse á sí mismo, debe hallar cerradas las puertas de toda caridad, así pública como privada, tanto doméstica cuanto comun.

Conocidos los verdaderos pobres, conviene todavía clasificarlos y auxiliar á cada clase con la especie de socorros análogos á su infortunio, reuniendo las ventajas de la uniformidad y sencillez de las reglas generales con la equidad respecto á los individuos. De esta manera se logrará disminuir repentinamente el número de las personas que viven á expensas de la limosna, segun ha sucedido donde quiera que se ha repartido con prudencia y perseverancia.

**981.**—Nuestra legislacion distingue la asistencia domiciliaria en dos clases, la una que tiene por objeto distribuir á los pobres medios útiles de combatir todo género de necesidades, y la otra cuyo propósito es asistirlos durante alguna enfermedad: de aquí la diferencia entre los socorros y la hospitalidad domiciliaria.

Solo tiene derecho á ser socorrido en su casa el vecino residente en la parroquia, de buenas costumbres y aplicado á un oficio ú ocupacion conocida. Las mujeres gozan de igual beneficio bajo las mismas condiciones y tambien los extranjeros establecidos en un pueblo con oficio, arte ó profesion útil, si se imposibilitan para ganar su sustento, pues la ley los hace partícipes de todos los socorros que la nacion dispensa á los españoles.

Si la necesidad proviene de falta de trabajo, debe la administracion suministrar materias primeras á los individuos de ambos sexos, determinando la cantidad y calidad de dichas materias conforme á las circunstancias de los interesados, y tomando las precauciones necesarias para que al devolverlas elaboradas no se cometa la menor defraudacion. Si los necesitados fueren muchos y hubiere que recurrir á la distribucion de una sopa económica, se descuenta del precio del tra-

bajo el valor del alimento; y cuando el pobre no tuviere casa propia, ni agena en que albergarse, ó cuando por otra causa cualquiera no pudiese ser socorrido en el pueblo de su domicilio, se le expide pasaporte y se le suministran los auxilios necesarios para llegar al establecimiento de beneficencia á que le destinen con prohibicion de pedir limosna durante su viaje. Tampoco está permitido mendigar bajo ningun título ni pretesto en donde se hallen establecidas casas de socorro, ó en donde se faciliten los auxilios domiciliarios con arreglo á la ley (1).

**982.**—La hospitalidad domiciliaria tiene por objeto asistir á los enfermos pobres en sus casas, limitándose la pública á la curacion de los que carezcan de domicilio en los pueblos donde enfermaren, á los que padecieren enfermedades sospechosas y á las personas á quienes la ley excluye de toda participacion en los socorros. Las Juntas de beneficencia nombran los facultativos necesarios para la asistencia de los enfermos pobres, y cuidan de suministrarles las medicinas, nombrando uno ó mas vocales que bajo el título de enfermeros tengan este ramo á su cuidado.

Corresponde á los enfermeros tomar los correspondientes informes, y oir el parecer de los facultativos antes de suministrar ningun socorro, excepto en los casos de grave é inminente peligro de vida. Deben tambien dar cuenta exacta de las cantidades invertidas con este objeto, de los enfermos curados, de los muertos ó adolecidos de nuevo, y todas las demás noticias que creyeren oportuno comunicar á las Juntas respectivas.

Los enfermeros procuran ponerse de acuerdo con las asociaciones particulares de caridad en los pueblos donde existen, para auxiliarse recíprocamente en el desempeño de su benéfico ministerio (2).

**983.**—Las Juntas municipales de beneficencia organizan y fomentan todo género de socorros domiciliarios, muy par-

(1) Reglamento de beneficencia, arts. 86 y sig.
(2) Ibid., arts. 98 y sig.

ticularmente los socorros en especie, y determinan el número conveniente de las subalternas de socorros domiciliarios que podrán ser tantas, cuantos los barrios de la poblacion. Al frente de cada Junta subalterna de socorros, hay por lo comun un eclesiástico nombrado por el alcalde á propuesta de la Junta municipal: los curas párrocos están por razon de su ministerio á la cabeza de las parroquiales de beneficencia domiciliaria.

Las cuentas de las Juntas parroquiales comprenden y refunden en una las de las Juntas de barrio en que se hallen subdivididas. Estas cuentas se rinden mensualmente á la municipal, y expresan el número y la cantidad de auxilios recibidos ya en efectos, ya en dinero y su distribucion.

**934.**—El alcalde concede las licencias para hacer las cuestaciones públicas y domiciliarias (1).

**935.**—En suma, todo el mérito y toda la dificultad de un buen régimen de socorros domiciliarios consiste en su conveniencia, en su analogía y en su equilibrio con las necesidades. Esta apropiacion comprende tres condiciones principales: la especialidad del socorro, su medida y su oportunidad.

La especialidad es su relacion con el sexo, la edad, la salud, el carácter mismo de la persona socorrida: la medida es la proporcion entre el beneficio y el infortunio, y la oportunidad es la coincidencia del mal y del remedio.

Todo linage de socorros domiciliarios se distingue por dos caractéres, á saber: su extension variable y su condicion no permanente. Cuando la necesidad disminuye, los socorros disminuyen, y cesan, si la necesidad cesa.

### Articulo 5.° — Mendicidad.

936.—La mendicidad puede ser un delito.
937.—No siempre es un acto ilícito.
938.—Policía de la mendicidad.
939.—Bases de toda legislacion de mendigos.
940.—Teoría de la libertad absoluta de mendigar.
941.—Juicio de este sistema.

(1) Ley de 20 de junio, art. 13.

942.—Antiguas leyes de mendicidad.
943.—Legislacion moderna.
944.—Traslacion de los mendigos á los pueblos de su vecindad ó naturaleza.

—

936.—El código penal considera como un delito el pedir habitualmente limosna sin la debida licencia; tambien castiga al mendigo que bajo un motivo falso la hubiere obtenido, ó si continuare mendigando despues de haber cesado la causa del permiso (1).

En efecto, hay un interés de órden público en prohibir á todo hombre válido que implore de la caridad la subsistencia que debe ganar á costa de su trabajo. Es una ley de la naturaleza y de la sociedad comer el pan regado con el sudor del rostro, y quien la quebranta manteniéndose en un ócio voluntario y vive, como las plantas parásitas, á expensas de otro individuo, es un miembro pernicioso al estado cuya conducta merece severa represion y castigo.

937.—Mas si el pobre es inválido y la administracion le niega todo socorro, al pedir limosna obedece á la ley suprema de su conservacion sin causar la mas leve ofensa al estado, porque si la beneficencia le cierra sus puertas ¿á donde llamará sino á las de la caridad privada?

938.—Resulta de lo expuesto que en toda nacion bien ordenada no debe haber mendigos, pues la multiplicacion de asilos para los pobres, excluye la necesidad de la limosna.

Infiérese igualmente que en donde la caridad social no llegase á tal grado de perfeccion, allí es de rigor que exista una policía de mendicidad.

939.—Toda legislacion acerca de mendigos debe descansar en un principio, á saber: que la mendicidad no se ejerza sin licencia de las autoridades administrativas. El permiso para implorar la piedad del público es una garantía en favor de la sociedad y del mendigo: de aquella, porque la ley no puede consentir que con el manto de la indigencia y de la incapacidad física, se oculten vicios horribles, costumbres de-

(1) Arts. 256 y 257.

pravadas y tal vez se maquine contra el estado: de este, porque distinguiendo el verdadero pobre del mendigo de profesion, la caridad pública será mas liberal y sus dones se repartirán entre un número menor de necesitados.

**940.**—Algunos escritores combaten el sistema anterior y proponen la libertad omnímoda de implorar la caridad pública, porque, dicen, al pobre debe concedérsele la libertad de mendigar, como al obrero la libertad de industria y la libertad personal á todos los miembros del estado. Suprimir la mendicidad sin violar las reglas de la justicia (prosiguen), es destruir la parte mas degradante y afrentosa de la miseria; pero ni la prision, ni la cadena remedian la miseria, ni la eficacia de todo el código penal alcanza para aliviar donde un óbolo de limosna. El infeliz padre de familia que carece de pan, cuyos recursos están agotados y cuyas facultades se niegan á todo trabajo, no tiene otro medio de evitar la muerte y sustentar á su familia, que mendigar. Si las leyes de policía se ejecutan con rigor, castigan en él la miseria, el delito de ser pobre y enfermo y el experimentar en su vida necesidades comunes á todos los hombres (1).

**941.**—Tales son en concreto los argumentos en apoyo de esta doctrina, bella como toda teoría apasionada, pero digna de censura considerada bajo el aspecto administrativo.

Al dictar una ley de pobres debe el gobierno atender á mil intereses distintos. Los hay de política, económicos, de órden público, morales y religiosos. Todos deben pesarse con imparcialidad, si bien inclinándose la administracion á proteger siempre el principio moral. Cerrar los ojos á los abusos de la mendicidad y confundir el verdadero con el falso pobre, es abandonar la sociedad á esa lepra moderna que la consume, á esa enfermedad lenta que la mina: establecer una justa diferencia entre el infortunio y el vicio, es dispensar al pobre una proteccion legítima, reducir la pobreza, hacerla inofensiva, acrecer el bienestar y mantener la paz pública.

(1) Véase Duchatel, *De la charité*, seconde partie, chap. v.

**942.**—La legislacion de España ha sido en todos tiempos muy severa contra los falsos mendigos. «Hay algunos pobres (dice don Alonso el Sábio) que por menester que han, ó por su trabajo; podrian ganar de que viviesen ellos, é otros, é non lo facen, ante quieren andar por casas agenas gobernándose. E á estos á tales por mayor derecho tiene Santa Eglesia de les tirar el comer, que gelo dar, pues que ellos dejan de lo ganar, podiéndolo facer, é non quieren, ante tienen por mejor de lo facer por arlotería» (1); y el Rey don Pedro mandó que «ningunos omes ó mugeres que sean é pertenescan para labrar no anden baldíos, nin pidiendo nin mendigando, mas que todos trabajen, é vivan por labor de sus manos, salvo aquellos ó aquellas que ovieren tales enfermedades, ó lisiones, ó tan gran vejéz, que lo non puedan facer» (2).

Apenas se han celebrado córtes algunas en el siglo XVI, en las cuales no se clamase contra los abusos de la mendicidad y no se propusiesen algunas providencias para atajarla y reprimirla. En las de Valladolid de 1523 solicitó el reino que los pobres no pudieran pedir fuera de los lugares de su naturaleza, como así fue dispuesto, y en las de 1525 se pidió que aun en los pueblos de sus naturalezas no pudiesen pordiosear los mendigos por las calles, sin licencia de alguna persona diputada por los Ayuntamientos para cuidar de este ramo de policía. Tal fué con leves diferencias la doctrina consagrada en la Novísima Recopilacion y la vigente hasta el dia, cuya mayor parte hállase confundida con las leyes represivas de la ociosidad y de la vagancia (3).

**943.**—Segun el derecho administrativo mas reciente, no se permite pedir limosna bajo ningun título ni pretesto en los pueblos donde existan casas de socorro ó se distribuyan auxilios domiciliarios, cuidando las autoridades civiles de que esta prohibicion sea guardada. En los restantes solo pue-

(1) Ley 40, tit. v, Part. I.
(2) Ordenamiento de los menestrales publicado en 1351. Véase la *Biblioteca económico-política* de Sempere y Guarinos, tom. 1.°
(3) Véanse los números 675 y sig.

de pedir limosna quien tuviere licencia por escrito de la autoridad local, despues de informarse del estado de pobreza y de sus motivos (1).

Los gefes políticos disponen la traslacion de los mendigos á los pueblos de su domicilio ó naturaleza, cuyas autoridades, prévios los informes convenientes para conocer las verdaderas necesidades de cada uno, les prestan los socorros oportunos (2).

**944.**—Trasladar, díce M. Duchatel, no es destruir. Disponer una batida contra la miseria es acosarla por un lado para que se refugie en otro en donde tiene necesidad de igual asistencia. Los mendigos no acuden sino á los parages mas favorecidos por la abundancia del trabajo ó por una caridad mas ardiente: expulsarlos á viva fuerza equivale á despojarlos del derecho comun de los ciudadanos, alejando al obrero del trabajo y al pobre de la beneficencia (3).

Aceptado el principio de la libertad de mendigar, esta doctrina es su forzosa consecuencia; asi como reconocida la necesidad de una policía especial para los pordioseros, tambien se deriva la regla comun de su traslacion á los pueblos de su orígen ó vecindad. Allí pueden ser perfectamente distinguidos el verdadero pobre y el mendigo de oficio, castigado éste y socorrido aquel en proporcion de sus necesidades.

La ley, sin embargo, no prevé un caso muy posible en el cual debiera hacer una excepcion terminante, á saber, cuando el número de pobres de un distrito municipal fuere tan considerable, que el socorrerlos se convirtiese en carga muy pesada para los vecinos. Entonces no sería equitativo que ellos solos soportasen el gravámen, antes los principios de la justicia y las reglas de la conveniencia pública demandan que acudan en auxilio del ayuntamiento, la provincia ó el estado, segun lo grave del mal y lo difícil del remedio.

(1) Reglamento de beneficencia, arts. 94 y 96.
(2) Ibid. art. 95.
(3) *De la charité*, seconde partie, chap. v.

# CAPÍTULO XV.

## De la educacion.

945.—Perfeccion de las personas.
946.—Educacion.
947.—Sus caractéres.
948.—Debe fundarse en el espíritu religioso.
949.—La fé, cimiento de la sociedad.
950.—El Evangelio, la mejor base de la educacion.
951.—Debe ser análoga á la constitucion.
952.—Debe ser uniforme.
953.—Debe ser profesional.
954.—Autoridades competentes para dirigir la educacion del pueblo.
955.—Educacion pública.
956.—privada.
957.—religiosa.
958.—Intervencion de la iglesia y del estado.
959.—Dificultades en la aplicacion.
960.—Necesidad de que el clero sea ilustrado.
961.—Autoridad paterna.
962.—Derechos de la sociedad doméstica.

—

**945.**—La sociedad no satisface su deuda procurando solamente la conservacion de las personas, pues quédanle todavía grandes deberes que cumplir en cuanto á su perfeccion. Por ley constante de la naturaleza el hombre es perfectible hasta un grado incierto de bondad; y hácia este porvenir oscuro camina sin descanso impelido por las oleadas de las generaciones que se suceden y reemplazan en el dilatado espacio de los siglos. La aptitud de nuestras facultades para toda mejora y el deseo innato, ardiente, eterno de aspirar al bien absoluto, nos revelan que la perfeccion es una condicion de nuestra existencia individual, y el progreso una ley de nuestra existencia colectiva.

Mas la sociedad no progresa si los individuos no se perfeccionan, porque en el estado reflejan, como en un espejo fiel, las virtudes y los vicios de sus miembros. Si la administracion, pues, pretende formar al ciudadano, debe empezar formando al hombre, y á éste tomarle de brazos de la naturaleza, cuando su alma, vírgen todavia, cede dócilmente á toda enseñanza. La niñéz y la primera juventud son las edades mas perfectibles, y estos breves períodos de la vida las épo-

cas favorables para influir en nuestro corazon y en nuestro entendimiento por medio de la educacion doméstica ó social.

**946.**—Educacion es el conjunto de aquellas influencias que desarrollan en la criatura los dones del Criador, que dan al hombre todo el valor posible en su naturaleza, y que contribuyendo á su perfeccion durante el curso de la vida, le disponen al exacto cumplimiento de sus deberes morales y políticos. Este aprendizaje de la vida es objeto de inmensa importancia á los ojos del individuo y del gobierno, y asunto igualmente propio de la filosofía y de la administracion. Interesa á la fé religiosa, á la constitucion del estado, á la suerte futura de las clases superiores é inferiores, á las relaciones complejas de los poderes espiritual y temporal, y en suma, nada grave y trascendental sucede en la region de las ideas ó en el mundo de los hechos, que no sea determinado ó no pueda ser moderado ó combatido por el influjo casi omnipotente de la educacion popular.

**947.**—Para que la educacion social adquiera esa fuerza jigante que detiene al mundo en su carrera, ó cambie el rumbo de la opinion en pro de la humanidad, necesita subordinarse á las máximas siguientes:

**948.**— I. Que se funde en el Cristianismo.—La educacion no será perfecta, mientras no desarrolle un principio moral que conduzca á la práctica de los deberes del hombre y del ciudadano por amor al bien, por precepto de conciencia. Ni el frio cálculo, ni la razon pura, ni el convencimiento de la necesidad son sólidos fundamentos de la moral pública ó privada; es preciso alimentar el fuego sagrado de la revelacion divina, avivar la llama de la fé religiosa y despertar aquel entusiasmo con que obraron prodigios nuestros mayores.

**949.**—Sin fé no hay sociedad, porque sin un símbolo comun de creencias religiosas, morales y políticas tampoco hay unidad posible. Los pueblos en tanto existen en cuanto los hombres abrigan los mismos pensamientos y ceden á los mismos deseos en una multitud de puntos y de casos que afectan á la vida íntima de las naciones. Los vínculos sociales

son mas fuertes allí en donde las ideas caminan mas uniformes, donde la opinion es mas convergente, donde en fin reina un verdadero espíritu público.

**950.**—Si no tuviésemos altas pruebas del orígen divino de nuestra religion; si no fuese preferible la moral del Evangelio á la moral de todas las sectas y de todas las escuelas filosóficas, todavía debiéramos aceptar la fé cristiana como base de la educacion del pueblo: primeramente porque en España, mas que en Europa, quien dice religion, dice Cristianismo; y en segundo lugar, porque ningun principio sino el cristiano realiza la unidad de los hombres en Dios, de los pueblos en el espacio, de las generaciones en el tiempo, de las almas en la eternidad.

Educados los pueblos en la fé cristiana, el amor del padre hácia el hijo, la obediencia á las leyes, el sacrificio por la patria llevan el sello de la sancion religiosa, sin el cual toda abnegacion personal es vanidad ó cálculo, y no el cumplimiento de un santo deber que revela la virtud sólida del héroe y del mártir. Educados en la fé cristiana, bien podrán los pueblos sustituir un principio político con otro; pero el eje moral será eterno, inmutable, y jamás se verán los gobiernos aislados en medio del movimiento universal, fija la vista en lo que fué apoyándose obstinadamente en creencias muertas y al fin sepultados bajo las ruinas de lo pasado.

En medio de las revueltas y trastornos que hoy conmueven las entrañas de la Europa agitada por la insurreccion de las ideas y por la lucha de los intereses, sabrá resistir mejor á la tormenta aquella nacion en donde la fé religiosa fuere mas ardiente, y se conservare mas unánime el dogma.

Objétase que el Cristianismo recomendando la pobreza voluntaria, las privaciones, la vida contemplativa, y no viendo en el dolor sino una prueba, ni en el mundo sino una breve peregrinacion cuyo término es la eternidad, no cuadra á la época presente en que la actividad incesante es el carácter distintivo de la sociedad. Mas el Cristianismo así como se ajusta á todas las edades y condiciones del individuo, así tambien se acomoda á todas las situaciones de los pueblos

cambiando, segun las circunstancias, no el fondo, sino la forma y el lenguaje de la enseñanza.

No es la industria quien resolverá esos candentes problemas que ponen en combustion á las naciones fabricantes y dividen la poblacion en opresores y oprimidos; tampoco la ciencia con su pálida antorcha que ilumina sin fecundizar; menos la fuerza, porque falta una idea que legitime su imperio y consagre su dominacion; es el principio cristiano inoculado en la sociedad por medio de una educacion religiosa quien puede precaver las grandes crísis sociales ó darles solucion conveniente inspirando á los ricos la beneficencia y el sacrificio, á los pobres la resignacion y la esperanza, y á todos el amor á su semejante y el respeto á la propiedad.

La educacion moral fortalecida con el espíritu religioso es, por tanto, la primera necesidad de los pueblos. Cualquiera otra educacion moral ó intelectual que no tenga raices tan hondas, lejos de producir ningun beneficio sólido, estará cercada de graves peligros. La verdadera felicidad de los pueblos, como la dicha de los individuos, descansa en una moralidad rígida, en el imperio de sí mismo, en la humanidad y moderacion, en el cumplimiento espontáneo de todos nuestros deberes de hombre y de ciudadano, sentimientos de benevolencia que solo el Cristianismo sabe escitar.

**951.**— II. Que sea análoga á la constitucion del estado.— No son las buenas leyes el fundamento de la constitucion de un estado, sino las costumbres del pueblo favorables á la organizacion política existente, propagadas y corregidas por medio de un sistema conveniente de educacion. Un gobierno que se transforma, en tanto tiene condiciones de vida, en cuanto los pueblos están educados de una manera análoga á los nuevos principios constitucionales. Si la juventud llamada al ejercicio de los derechos políticos y á la práctica de los deberes del ciudadano ni estima los unos, ni conoce los otros, la constitucion del estado, en vez de consolidarse y convertirse en ley perpétua, cederá al primer esfuerzo de sus enemigos, ó caerá en menosprecio violada á cada paso por los poderes que mas debieran respetarla.

Así como los gobiernos absolutos se amparan de la ignorancia, los gobiernos libres se apoyan en la instruccion. Otorgados á un pueblo derechos políticos, ya es necesario enseñarle á ponerlos en ejercicio, so pena de abandonarle á los excesos de la anarquía: instruirle es gobernarle.

La igualdad civil y la eleccion son dos semillas de que nacen el bien ó el mal, segun que el gobierno las cultive. Un sistema de educacion general y adecuada á las leyes fundamentales de la nacion, regenera el espíritu público, distingue la igualdad civil de la social, establece la gerarquía de las inteligencias y da por resultado la aptitud de cada ciudadano para la categoría á que la constitucion le llama.

La educacion del pueblo es la mejor barrera á la invasion creciente de la centralizacion administrativa, porque mientras no llegue cierto grado de inteligencia á ser patrimonio comun de los ciudadanos, no se otorgarán sus justas libertades á los Ayuntamientos, ya porque sería imprudente confiar á manos inexpertas la direccion de los intereses locales, y ya porque fuera peligroso depositar aquel poder en tales personas que, haciendo inconsiderado alarde de su ánimo hostil al gobierno, convirtiesen su autoridad en arma de oposicion y la empleasen en destruir la unidad política del estado.

**952.**— III. Que sea uniforme.—Una educacion asentada sobre un plan uniforme de enseñanza promueve la identidad de ideas y costumbres sin la cual no hay concordia en los ánimos, fomenta el amor á la patria y contribuye á formar el carácter nacional, esa fisonomía moral que distingue á cada nacion de las demás del mundo, y al mismo tiempo distribuye equitativamente los beneficios de la instruccion entre todas las clases del pueblo, porque la educacion no es un privilegio de nacimiento ó un favor de la fortuna, sino deuda sagrada de la sociedad que el gobierno satisface con mas empeño á las personas que por falta de riquezas no pueden proporcionar la conveniente enseñanza á sus pobres familias.

**953.**— IV. Que sea profesional.—No solo debe la educacion estar en perfecta armonía con las necesidades comunes de la humanidad y con las generales de la nacion, sino

tambien ser relativa á la condicion especial de cada individuo en el estado y á su vocacion particular.

Esta máxima limita la aplicacion de la anterior desechando el principio de la uniformidad absoluta que conduciría al exceso de capacidades, á la confluencia de ambiciones peligrosas y al trastorno del órden social. La educacion, lejos de extraviar, debe dirigir las vocaciones por el buen camino, señalando el grado de enseñanza y los estudios facultativos que convienen á cada profesion, arte ú oficio. El secreto del gobierno consiste en dictar reglas adecuadas al desarrollo y empleo de nuestra actividad moral, disponiendo nuestras facultades para el cumplimiento de los deberes propios de aquella condicion en que vivimos, y preparándonos para el tránsito de la existencia ideal y de los sueños dorados de la juventud, á la vida real que vienen en pos con sus cálculos, sus intereses y sus inquietudes.

**954.**—Resta ahora examinar quién es la autoridad competente para aplicar las máximas expuestas á la educacion y hasta donde alcanza su poder. El estado tiene grandes derechos á dirigir la enseñanza moral y la instruccion comun y técnica de sus miembros; pero esta accion administrativa debe respetar otras dos potestades que concurren al mismo objeto, la eclesiástica y la paterna.

**955.**—La educacion pública, aquella que la ley ordena y dirige el magistrado, era la única compatible con la antigua civilizacion. Entonces no se reconocian derechos individuales, sino una libertad colectiva, porque la sociedad lo era todo y las personas nada; expropiacion que alcanzaba á los sentimientos mas tiernos de la naturaleza, pues aun los hijos, mas que á sus padres, pertenecian al estado. La religion tampoco limitaba un poder tan absoluto, porque el sacerdocio se consideraba como una magistratura sobre la cual descollaba el pontífice, príncipe de este órden de magistrados, y no soberano de las conciencias como el vicario de Cristo entre nosotros.

**956.**—Mas cuando la dignidad del hombre empezó á ser comprendida, la autoridad de los padres con respecto á la

educacion de sus hijos principió tambien á ser respetada y la ley penetró con temor en el santuario de las familias. La Iglesia, por otra parte, introdujo un elemento nuevo con el poder espiritual que creció hasta igualarsè con el temporal, y hubo leyes religiosas y civiles, un sacerdocio al lado del imperio. La sociedad cristiana debia ser independiente, su autoridad en punto á religion omnímoda y su influjo en la enseñanza necesario.

**957.**—El hombre nacido en el seno de un pueblo católico es miembro á la vez de la Iglesia y del estado, y desde la cuna está en la obligacion de cumplir con unos deberes como cristiano y con otros como ciudadano. La enseñanza del dogma pertenece al clero solamente, y la educacion política es de la competencia exclusiva de la administracion; mas entre ambos linderos queda todavía un terreno ambiguo, ó mas bien de dominio comun, á saber, la instruccion moral en cuya direccion se interesan al mismo tiempo el sacerdote y el magistrado.

**958.**—Hay dos séries de ideas y de hechos, unos que se refieren al espíritu, otros á la materia. El estado tiene el encargo especial de promover el desarrollo de los intereses mundanos, de los bienes *positivos*; y aunque al fomentar la riqueza y las demás condiciones de bienestar público subordina sus actos al principio moral, es mirando principalmente á la *utilidad*. La Iglesia, al contrario, aparece siempre atenta á seguir el bien absoluto y á procurar la perfeccion del hombre fuera del círculo de los intereses presentes, y su doctrina contiene la nocion mas pura del *deber*. Y como el órden moral y el material se hallan ligados con lazo indisoluble en la tierra, ni el sacerdote puede abandonar la enseñanza al magistrado, ni este confiarla al sacerdote sin reserva.

**959.**—En la teoría la cuestion mista de la enseñanza queda así resuelta; pero en la práctica se suscitan graves dificultades que turban la concordia de ambos poderes. El clero imputa á la administracion su indiferencia hácia el dogma, sus tibios esfuerzos por volver á la vida las moribundas creencias y la idea puramente material que domina en el go-

bierno aun cuando promueve los estudios morales y religiosos. La administracion achaca al clero su desvío en punto á intereses generales, su antipatía con los progresos de la industria y los adelantos materiales del siglo, y sobre todo, la sed de dominacion y los proyectos de reconquistar por medio de la enseñanza el antiguo ascendiente y la perdida fortuna.

Rebajando de estas razones lo que por una y otra parte puede haber de exagerado, creemos que la paz y la alianza perpétua del estado y de la Iglesia en punto á enseñanza, se lograrían si el gobierno mostrase mas celo por hacernos mejores y el clero no aparentase tanto desden hácia los bienes del mundo. Ese mismo clero que tantos servicios ha prestado á la civilizacion de Europa tiene todavía santos deberes que llenar, procurando á los pueblos una instruccion moral y religiosa análoga á las necesidades de la vida en el siglo presente. Si en vez de dirigir la actividad social purgándola de sus vicios, la combate imprudente, la mision del clero dejará de ser popular é inútil su cooperacion. El trabajo es la ley del hombre y el goce el estímulo del trabajo, y por eso la educacion para el mundo debe ser muy distinta de la que disponia para el cláustro.

**960.**—De lo dicho se infiere cuán necesario es que el clero sea ilustrado; no solamente con la ilustracion de los siglos primitivos de la Iglesia y de las edades posteriores, sino con el saber de la época moderna. Las mas de las doctrinas socialistas son doctrinas heterodoxas, verdaderas heregías modernas que el clero está obligado á combatir por conservar el dogma en su pureza, como el gobierno por mantener la constitucion en su integridad. El socialismo es demasiado perspicáz para conocer que no hay revolucion posible sin reforma religiosa, porque sin ella la sociedad mas subvertida vuelve al fin á aferrarse en sus antiguas áncoras; por eso niegan unos al Ser supremo, otros sostienen que el Cristianismo *está gastado* y *está muerto*, otros atentan á la santidad del matrimonio y pretenden quebrantar los vínculos sagrados de la familia, y en fin, algunos añaden á la exposicion de sus teo-

rías políticas é industriales un sistema theosófico, una especie de teología acompañada de una cosmogonía y psicología particulares, que encubren con cierto aparato de misticismo la impiedad de sus ideas, y propenden á establecer por el camino de la duda cierto nuevo linage de teocrácia.

Dos armas tiene el gobierno en sus manos para combatir opiniones tan peligrosas, la discusion y la fuerza; mas aquella se dirige á la razon pura y este es un acto de pasajera violencia. Solo la religion goza el singular privilegio de mover el corazon de todos y sojuzgar con su voz las pasiones de un modo permanente, si el clero sabe aplicar los divinos preceptos á la enseñanza y acierta á dirigir la educacion pública en la escuela, en el confesonario, desde las cátedras ó el púlpito, y si el gobierno, confiando en su ilustrada virtud, protege con sinceridad el libre ejercicio de su santo ministerio.

Sea la educacion política una con la moral, y la religion y la sociedad se salvan, pues con el advenimiento de las jóvenes generaciones exentas de los vicios y errores de sus padres, renacerá la calma, y á las tempestades que hoy rugen, sucederán dias bonancibles y serenos.

**961**.—La autoridad paterna limita asímismo la intervencion del estado en la enseñanza, poniendo en duda si puede, ó no, el gobierno prescribir á los padres la obligacion de enviar á los hijos á las escuelas públicas en donde, aun á pesar de sus familias, reciban la instruccion primaria. Esta obligacion hállase consignada en las leyes de Sajonia, Austria, Prusia y en varios estados de la América del Norte; pero no en Francia cuyo carácter y costumbres son (á decir de algunos) muy opuestas al empleo de tales medios coercitivos, si bien no repugna el uso de otros indirectos, por ejemplo, la prohibicion de ejercer derechos políticos impuesta á toda persona que no supiere leer y escribir.

Creemos que la administracion debe agotar todos los recursos de la dulzura y del ejemplo, combatir la ignorancia, facilitar la instruccion y poner en juego cualesquiera medios coercitivos indirectos, antes de menoscabar la potestad de los padres compeliéndolos á dar educacion á sus hijos; mas cuan-

do bajo el techo paterno ni se cuida de instruir á las familias, ni de proporcionarles la enseñanza pública que reemplaza á la doméstica, el legislador tiene autoridad para hacer el bien de instruir y moralizar á las familias, aun contra la voluntad de sus gefes.

**962.**—La educacion interesa al individuo, pero tambien al estado, y la sociedad política, como la doméstica, tiene derechos y deberes para con sus miembros. La causa de la libertad no está aliada con la ignorancia, sino con la fiel ejecucion de aquel sistema de enseñanza que mas favorezca el desarrollo de nuestras facultades y mejor dirija el sentimiento de la conciencia. Inglaterra no vacila en poner límites á la autoridad paterna, fijando en sus leyes la edad que deben tener los niños para ser admitidos al trabajo de las fábricas; y si esto hace un legislador mirando á la salud del cuerpo ¿no pudiera otro hacer lo mismo por la salud del alma?—Si nuestras leyes corrigen los abusos de la patria potestad cuando un padre niega indiscretamente su asenso para la celebracion de un matrimonio ¿no tendrán autoridad para suplir su consentimiento en punto á la enseñanza?

Ningun ramo de industria perecerá por falta del débil apoyo de la infancia retenida algunas horas en las escuelas; mas si el trabajo y la enseñanza fuesen incompatibles, perezca antes la fábrica que se hunda el principio sagrado de la educacion; de la educacion única fuerza capaz de combatir la ignorancia y la inmoralidad de las turbas de obreros, en quienes el hábito de practicar siempre las mismas operaciones mecánicas extinguen la luz del pensamiento, y en cuyos corazones la atmósfera corruptora de las fábricas ahogan la última semilla de virtud!

Y si tal vez contra todas las probabilidades, se siguiese una leve y momentánea elevacion de los salarios, pronto fuera compensada aquella desventaja con las ventajas de la mayor penetracion y actividad de los obreros que á sus dotes comunes reuniesen los beneficios inestimables de una educacion análoga á su clase é industria. El trabajo de estos hombres inteligentes, robustos y morigerados sería mas producti-

vo y al mismo tiempo los intereses morales de la sociedad no quedarían olvidados.

La reforma de la educacion moral del pueblo es uno de los mas árduos problemas de la política, porque influye como causa y como efecto de las costumbres. Con una buena educacion moral lograremos tener una buena sociedad, y con una buena sociedad una buena educacion.

## CAPÍTULO XVI.

### De la instruccion pública.

963.—Idea de la instruccion.
964.—La instruccion moraliza.
965.—La instruccion produce.
966.—La instruccion popular nunca es demasiada.
967.—Gobierno de la instruccion pública.
968.—Teoría de la enseñanza libre.
969.—Límites de la intervencion administrativa en la enseñanza.

—

**963.**—La idea de instruccion está comprendida en la de educacion, porque quien nos ilustra, nos explica tambien nuestros derechos y deberes, y quien suaviza las costumbres moraliza á los pueblos, supuesto que es quitar al vicio la mitad de su daño despojarle de su grosería.

**964.**—La instruccion general es el pan moral de los pueblos y la garantía mas eficaz del órden interior; por eso las cuestiones de enseñanza son altas cuestiones de estado. Si en el vacío de las creencias religiosas descubrimos la raiz de muchos crímenes, un número no menor tiene su orígen en la falta absoluta de instruccion. La ignorancia es la irreligion de la inteligencia, la cual no engendra menos delitos que la irreligion de la fé. Esta destruye en el hombre la conciencia del deber, y aquella oculta á su entendimiento la idea de la utilidad. El hombre solo es malo cuando no conoce la felicidad ó ignora el interés que le llama á ser bueno. La fé religiosa nos inspira el sentimiento moral, y la instruccion forma la *conciencia intelectual* cuya necesidad crece á medida que se debilitan las creencias. La estadística de las prisiones prueba que la ignorancia literaria es un hecho casi general entre los sentenciados á reclusion.

965.—La inteligencia es auxiliar de la fuerza y por lo mismo la instruccion aliada del trabajo. Vano y ridículo intento sería el de un gobierno que pretendiese fomentar la riqueza pública de un modo empírico, como si las ciencias no arrastrasen en su progreso á la agricultura, á las artes, al comercio, y como si toda industria próspera fuese sino la aplicacion exacta y feliz de los principios que el estudio revela!

966.—No se tema que la instruccion popular llegue á ser excesiva, y que extendiéndose á demasiadas clases de la sociedad produzca el abandono de las profesiones mecánicas, y avivando la inclinacion á las carreras literarias multiplique las ambiciones ilegítimas y temerarias y las ilusiones de la vanidad; lo que si debe temerse es la instruccion incompleta, los conocimientos vagos y superficiales, el divorcio de la ciencia y la moral, y los errores de la administracion cuando no proporciona á la juventud los estudios profesionales en que funda su porvenir y el de sus familias.

Las clases obreras que tanto derecho tienen á la proteccion del gobierno mejorarán de suerte si una instruccion sólida, es decir, literaria, moral y religiosa penetrase hasta ellas, porque no solo será entonces mas lucrativo su trabajo, sino que inspirándoles el sentimiento de la prevision y el amor al órden y á la economía, obtendrán mayor parte en la distribucion de los bienes de la fortuna.

967.—La direccion y gobierno supremo de la instruccion pública pertenece en España al ministro de Comercio, Instruccion y Obras públicas auxiliado por un consejo y una direccion especiales. Los gefes políticos en cada provincia, los gefes civiles en sus distritos y los alcaldes en los pueblos, y además los gefes particulares de los establecimientos de instruccion, completan el número de las autoridades encargadas de velar por la enseñanza pública, dirigirla y proteger su desarrollo; de suerte que nuestra administracion está muy lejos de abandonar el progreso intelectual á sí mismo, declarándolo exento de toda intervencion del estado.

968.—Este principio es el único admisible si no quere-

mos que la sociedad se disuelva, dejando seguir al pensamiento de los individuos y á las tendencias de las generaciones mil rumbos distintos, y dispersarse sus creencias y su actividad en una multitud de direcciones tan opuestas, como son contradictorias las doctrinas y los sistemas á que puede apasionarse el espíritu humano. ¡Pues qué! será permitido á todo el mundo lanzar sus ideas al viento, sin curarse el gobierno de examinar si pueden producir la calma ó atraer las tempestades?

La libertad absoluta de enseñanza en los estados europeos sería un absurdo y una mentira al mismo tiempo. Absurdo, porque la enseñanza libre equivale á levantar un poder al lado de otro poder, á constituir un estado dentro del estado. La enseñanza libre significa la negacion de toda creencia, la diversidad de sentimientos, la falta de unidad en el fin y en los medios, y es en suma, el caos en la sociedad producido por la anarquía en la educacion. Mentira, porque aquí tambien, como en otras partes, la palabra libertad es engañadora. Quienes solicitan la enseñanza libre, no la demandan sin trabas, sino con sujecion á pruebas de moralidad y aptitud, y reservando al gobierno el derecho de vigilancia, de inspeccion y de censura. Entonces ya no existe tal libertad, sino un órden fijo, una voluntad única, porque aquellas pruebas y estos derechos suponen el respeto á ciertos dogmas y cierto culto, la obediencia á una ley sobre todas y la uniformidad de preceptos morales y deberes políticos.

**969.**—Mas si la libre concurrencia encierra graves peligros para la sociedad, no es menos nocivo á los progresos del entendimiento el rigoroso monopolio de la instruccion. Hay varios grados de enseñanza, y segun que fuere acercándose á la educacion política, ó convirtiéndose en profesional, debe el gobierno ejercer en ella una accion mas directa y positiva. Pero aun cuando la instruccion sea reglamentada, conviene al poder respetar la justa libertad del pensamiento, y no ceder al vano é inútil deseo de reducirle á tutela y de crear una ciencia oficial.

# CAPÍTULO XVII.

## De la instruccion primaria.

970.—Necesidad de la instruccion primaria.
971.—Legislacion.
972.—No es un deber civil para los padres y tutores proporcionar esta enseñanza á sus hijos ó pupilos.

—

**970.**—La instruccion primaria merece considerarse en el dia como una verdadera necesidad social ó el complemento de la libertad obtenida por las clases inferiores del estado. Sin este principio moderador, el movimiento intelectual y material del siglo pudiera empeñarse en sendas peligrosas, y el ámplio ejercicio de los derechos políticos producir frutos venenosos. La instruccion primaria abre camino á la educacion sólida del pueblo, y esta resuelve el grave problema del advenimiento de la democrácia al poder sin revoluciones sangrientas y sin funestos trastornos.

De tal manera completa la instruccion primaria la existencia del individuo, que quien no sabe leer y escribir vive en perpétua minoría, porque para los negocios mas comunes de la vida ha menester acudir á manos mercenarias ó se ve precisado á mendigar el favor ageno. Por eso mismo algunos escritores reclaman de los gobiernos el fomento de la instruccion primaria, para que pueda la ley declarar que el no saber leer y escribir sea una incapacidad política sin que el saber se erija en privilegio social. Nuestra Constitucion de 1812 establecía que desde el año 1830 nadie que no supiese leer y escribir sería admitido al ejercicio de los derechos de ciudadano (1).

**971.**—La instruccion primaria se divide en pública y privada: es pública cuando la enseñanza se da en escuelas sostenidas por los fondos públicos ó por legados, obras pias ó

(1) Art. 25.

fundaciones, y llámase privada cuando la niñéz la recibe de maestros particulares (1).

Subdivídese la primera en elemental y superior: aquélla, si fuere completa, abrazará la lectura, escritura, elementos de aritmética y gramática castellana y principios de moral y religion; y esta, además de los ramos expresados, comprende mayores nociones de aritmética, elementos de geometría y sus aplicaciones mas usuales, dibujo lineal, nociones generales de física é historia natural y elementos de geografía é historia particularmente de España (2).

Todo pueblo que llegue á cien vecinos está obligado á sostener una escuela primaria elemental completa (3); las incompletas no se permiten sino en pueblos de menor vecindario (4).

Para que las poblaciones menores gocen de los beneficios de la instruccion primaria, deben reunirse hasta componer el número de cien vecinos, y si la naturaleza del terreno permite á todos los niños asistir á una escuela comun deben establecer una escuela elemental completa (5).

Cuando no fuese practicable formar distritos de escuela que reunan cien vecinos, porque la poblacion estuviese muy diseminada en pequeñas aldeas, barrios ó caseríos, y las distancias ó el mal estado de las comunicaciones vecinales impidiese la cómoda reunion de los niños de una sola escuela, se compondrán con el mayor número de vecinos posible; y si tampoco de esta suerte se hiciere fácil la asistencia queda á discrecion de la autoridad disponer que los maestros se trasladen por meses ó temporadas á cada poblacion de las pertenecientes al distrito, facilitándoles un local en donde se hospeden y den sus lecciones (6).

Las poblaciones de crecido vecindario deben tener siempre

(1) Ley de 21 de julio de 1838, art. 1.°
(2) Ibid. art. 4.
(3) Ibid. art. 7.
(4) Real decreto de 23 de setiembre de 1847, art. 31.
(5) Ley de 21 de julio, art. 8.
(6) Ley de 21 de julio, art. 8, y real decreto de 23 de setiembre, art. 33.

una escuela elemental completa de niños y otra de niñas por cada quinientos vecinos entre públicas y privadas, cuya tercera parte por lo menos pertenezca á la primera de estas dos clases (1).

Están en la obligacion de sostener una escuela superior primeramente, toda ciudad ó villa cuyo número de vecinos llegue á mil doscientos; y en segundo lugar todos los pueblos que poseyeren ó pudieren proporcionarse los medios de mantenerla, cualquiera que sea su vecindario (2), siempre que estuviere suficientemente atendida la instruccion primaria elemental y no de otra manera (3).

Además de esta enseñanza ordinaria, procuran los Ayuntamientos establecer clases de noche ó en dias festivos, ya para los niños que no puedan asistir de dia, ya para los adultos cuya educacion fuere descuidada ó no quieran olvidar lo aprendido (4).

La instruccion primaria no es enteramente gratuita, sino para los niños pobres; los demás pagan la retribucion semanal ó mensual que los Ayuntamientos determinen y forma parte de la dotacion de los maestros (5). Esta disposicion se funda en razones de justicia y de conveniencia pública: de justicia porque quien puede proporcionarse á sus expensas la instruccion primaria, no debe ser gravoso á la sociedad; y de conveniencia porque una enseñanza enteramente gratuita inspira poco interés á los que gozan ó pueden gozar de sus beneficios; y aunque en la América del Norte está recibido como un axioma que todos los hijos de un estado deben ser instruidos gratuitamente por el estado mismo, fúndase la máxima en las preocupaciones políticas de aquel pueblo, inspiradas por la inteligencia exacta de las necesidades y de los peligros de la democrácia, en el espíritu de secta inherente á la libertad religiosa, y en la necesidad de combatir las ideas y

(1) Real decreto citado, art. 32.
(2) Ibid. arts. 9 y 10.
(3) Real órden de 2 de febrero de 1846.
(4) Ibid. art. 35.
(5) Ley de 21 de julio, art. 18.

los hábitos europeos que una inmigracion constante vá depositando en el fondo de la poblacion indígena.

972.—La ley no declara obligatorio civilmente el deber moral de los padres, tutores y curadores de proporcionar a sus hijos, pupilos ó menores aquel grado de instruccion que debe hacerlos útiles á sí mismos y á la sociedad, limitándose á recomendar á las comisiones locales que exciten el celo de unos y otros, y los estimulen al cumplimiento de tan importante deber por cuantos medios estén á su alcance y les dicte la prudencia. En otro parage hemos significado nuestro pensamiento en punto á la cuestion del derecho: la obligacion legal no deprime la autoridad paterna, ni daña al bienestar de las familias, cuando la administracion acierta á conciliarla con el respeto debido á la libertad individual y á la santidad de la pobreza. La incapacidad política es una garantía social contra los peligros de la ignorancia; pero no influye como estímulo, ni puede aplicarse en principios de equidad como pena.

Leyes y reglamentos especiales señalan los deberes particulares de los maestros para con sus discípulos. Por no descender á tan minuciosos pormenores, indicaremos solamente que les está prohibido enseñar otra ortografía que la adoptada por la Academia, y aplicar castigos que causen lesion en los miembros, ofendan el pudor ó tiendan á debilitar el sentimiento del honor en quien los sufre, al paso que envilecen y degradan á quien los impone (1).

### ARTICULO 1.º—*Maestros de primera enseñanza.*

973.—La enseñanza primaria no debe ser libre.
974.—La ley exige garantías á los maestros.
975.—Condiciones necesarias para obtener el título de maestro.
976.—Maestros públicos.

(1) Decreto de las córtes de 17 de agosto de 1813, restablecido en 31 de enero de 1837, reglamento de las escuelas de 26 de noviembre de 1838, y reales órdenes de 25 de agosto de 1834 y 25 de abril de 1844.

977.—Provision de las vacantes.
978.—El clero debe concurrir á extender la instruccion primaria.

—

**973.**—La enseñanza primaria no podrá ser nunca considerada por el estado solamente como una industria, ni el cargo honorífico de guiar á los niños por la senda de la virtud formando su corazon é ilustrando su entendimiento, como una profesion enteramente libre. La direccion de la enseñanza primaria puede ser definida el influjo que la administracion ejerce en el ánimo de los maestros, y la manera de formar ó estrechar estos lazos misteriosos que unen el poder con el mas oscuro profesor, es el árduo problema de la educacion.

De la alianza de tres principios y de su feliz combinacion, depende la existencia de un buen sistema de instruccion primaria: el principio de la libertad individual, es decir, de la libertad de las familias y de los maestros; el principio municipal para colmar los vacíos que dejaren la accion y los esfuerzos particulares, y la intervencion del estado á fin de suplir el silencio ó la ineficacia de los anteriores.

**974.**—Aunque la profesion de maestro de primeras letras fue declarada libre (1), siempre quedó la enseñanza privada sujeta á ciertas condiciones prévias y á otras posteriores cuyo conjunto constituía la vigilancia é inspeccion que el gobierno ejerce en este ramo importante de la educacion individual. Cualquiera podía abrir una escuela, siendo maestro examinado, y sometiéndose á las disposiciones que respecto al método y materias de enseñanza señalaba la ley (2).

La libertad de la enseñanza primaria está nuevamente consignada en la legislacion vigente como principio; pero el estado se reserva una justa intervencion que limita el derecho de los particulares en bien del público, exigiendo garantías de edad, de aptitud y moralidad segun veremos al hablar de los maestros.

**975.**—El gobierno ejerce este influjo en la enseñanza pri-

(1) Ley 7, tít. I, lib. VIII, Nov. Recop.
(2) Real decreto de 30 de abril de 1826.

vada, exigiendo en la persona que quisiere establecer por su cuenta y dirigir una escuela primaria las siguientes circunstancias:

I. Ser español mayor de veinte años.

II. No haber sido condenado á penas infamatorias ni aflictivas, ni hallarse procesado criminalmente habiendo recaido auto de prision.

III. Presentar à la autoridad civil local certificado de la buena conducta.

IV. Tener título de maestro correspondiente al grado de la escuela que quiera establecer.

V. Participar por escrito à la misma autoridad la casa donde piense colocar el establecimiento (1).

El título de maestro de instruccion primaria se expide por la direccion general de Instruccion pública, prévio exàmen ante las comisiones provinciales nombradas al efecto (2). En los expedientes de exàmen debe constar la asistencia del aspirante á cualquiera escuela normal por espacio de dos años escolares, si solicitasen el título de maestro de escuela elemental; y si el de maestro de escuela superior, acreditarán haber asistido los tres años que constituyen el estudio completo de estos seminarios (3).

**976.**—Los maestros públicos deben reunir las mismas condiciones de edad, aptitud y moralidad, salvo si aspirasen á ocupar la vacante de alguna escuela cuya dotacion fija ascienda á 3000 reales, pues entonces habrán de tener veintiun años, permaneciendo en clase de interinos hasta cumplir veinticuatro (4). Para optar á escuela elemental cuya dotacion llegue á 4000 reales, es preciso tener título de maestro superior (5).

**977.**—En la provision de las plazas vacantes de maes-

(1) Ley de 21 de julio de 1838, art. 25.
(2) Reglamento de 17 de octubre de 1839.
(3) Reales órdenes de 21 de noviembre de 1845, 24 de abril de 1846 y real decreto de 30 de marzo de 1849, arts. 13 y 14.
(4) Real decreto de 23 de setiembre de 1847, arts. 21 y 30.
(5) Real decreto de 30 de marzo de 1849, art. 15.

tros de instruccion primaria, se siguen varias reglas segun la dotacion de las escuelas. Si esta llegase á la cantidad arriba dicha, se abre un concurso público en la capital de cada provincia, y el Ayuntamiento elige entre los propuestos en terna por el tribunal de censura (1); las demás escuelas las proveen los Ayuntamientos por oposicion ó eleccion entre los aspirantes, anunciándose la vacante en el Boletin oficial, y señalando un término no menor de un mes para que los interesados puedan dirigir sus solicitudes. En ambos casos debe remitirse el acta de la eleccion á la comision superior de la provincia para que prévio su informe, sea aprobada por el gefe político (2).

**978.**—Nada hizo el gobierno á fin de interesar al clero en la instruccion primaria, antes parece que ha procurado alejarle de las escuelas (3); y sin embargo, su concurso es un hecho necesario, principalmente en un pueblo católico, porque asi como no hay una separacion absoluta entre el órden moral y el material, asi tambien no puede concebirse este divorcio de la religion y del estado. La union del párroco y del maestro, principalmente en las escuelas rurales, sería un medio eficaz de mejorar la educacion, porque ambos ejercen una misma autoridad y una comun influencia.

### Articulo 2.°—Escuelas normales.

979.—Influjo de los maestros en la educacion.
980.—Objeto de las escuelas normales.
981.—Legislacion.
982.—Como se forman en las escuelas normales los maestros.

—

**979.**—Los maestros son verdaderos custodios de la moral pública y responsables ante Dios y los hombres de los tiernos corazones y de las almas vírgenes que el estado ó los padres confian á su cuidado; pues segun que su enseñanza fuere buena ó mala, así saldrán de sus manos miembros úti-

(1) Ibid. arts. 13 y sig.
(2) Real órden de 28 de febrero de 1846.
(3) Real decreto de 23 de setiembre, art. 36.

les ó corrompidos, los niños que educaren para la sociedad ó la familia. Pudiéramos llamarlos verdaderos funcionarios públicos, cuyo encargo es desenvolver el principio moral y las facultades intelectuales de la nacion influyendo en la dócil infancia; de donde se colige que la ley debe procurar con grande empeño que ellos, por su parte, reciban otra educacion preparatoria, á fin de establecer la unidad de miras y de accion conveniente entre el consejo de los padres, las lecciones de la escuela y la enseñanza del gobierno.

Solo enlazando estos tres períodos de la educacion y subordinándolos á un plan uniforme, es posible sembrar la virtud y disminuir los vicios de la sociedad moderna, inspirando á las nuevas generaciones la fé en la Providencia, la santidad del deber, la sumision á la autoridad paterna, el amor á las leyes, la obediencia á los poderes y el respeto á los derechos de todos. Imbuidos en estas máximas, nuestros hijos gozarian de la calma y vivirian en la concordia que nosotros en vano pedimos á la sociedad, es decir, á nuestras tibias creencias y á nuestras turbulentas pasiones.

**980.**—Tal es el pensamiento que presidió á la fundacion de las escuelas normales, verdadero plantel de maestros, porque allí se forman todos los destinados por el gobierno á difundir la instruccion primaria, recibiendo la enseñanza conveniente á su ministerio, estudiando el arte de la educacion y corrigiendo su propio carácter. La prosperidad de la instruccion primaria estriba en la prosperidad de las escuelas normales; en ellas está encerrado el porvenir de la educacion popular, pues la reforma debe empezar por los mismos que deben darla. En vano se clamará porque se créen escuelas en los pueblos; en vano suministrarán estos sus fondos para dotarlas: todo sacrificio será perdido si el niño se confía á un maestro ignorante y grosero. Aquella tierna rama recibirá en sus manos una forma torcida y viciosa, y mas valiera dejarla crecer espontáneamente al mero impulso de la naturaleza.... El objeto es formar maestros de escuela, y mas que todo maestros de aldea: cuantos conocimientos adquieran estos han de ser sólidos, prácticos, capaces de trans-

mitirse á hijos de gente sencilla y pobre, los cuales destinados á un trabajo contínuo y material, no tendrán el tiempo necesario para la reflexion y el estudio (1).

**281.**—Habia antes una escuela normal de instruccion primaria en cada capital de provincia, y una central en la corte; mas hoy ha quedado reducido el número de dichos establecimientos de enseñanza al siguiente:

Una escuela central en Madrid, superior para su distrito universitario.

Nueve escuelas superiores en los pueblos de provincia donde tambien existe universidad.

Veinte escuelas elementales en la Península, y dos en las islas Baleares y Canarias en los puntos designados por el gobierno.

La escuela normal central se entiende directamente con el gobierno: las superiores dependen de los rectores de las universidades, y las elementales de los directores de los institutos como delegados de aquellos.

Los estudios duran tres años en la primera; en las demás dos, y comprenden no solo nociones mas extensas de todos los ramos de la instruccion primaria, sino conocimientos prácticos de agricultura y pedagogia, ó principios generales de educacion y métodos de enseñanza.

En las escuelas superiores hay alumnos internos y externos; en las elementales solo se admiten de la última clase. Todas las provincias están obligadas á sostener en la escuela superior de su respectivo distrito universitario dos alumnos por lo menos, con la pension que para cada establecimiento señalare el gobierno.

Los aspirantes á las plazas de internos deben no bajar de diez y siete ni pasar de veinticinco años, y sufrir un exámen comparativo de ciertas nociones elementales de la instruccion primaria (2).

(1) Reglamento orgánico de las escuelas normales de 15 de octubre de 1843.
(2) Reales decretos de 23 de setiembre de 1847 y 30 de marzo

982.—La organizacion de las escuelas normales en forma de seminarios, sujetando á los pensionistas á una vida comun, á una enseñanza mas metódica y á una disciplina general, tomando el establecimiento el carácter de una numerosa familia gobernada por la influencia moral de un director ilustrado, de recto juicio, de piedad sólida y conocedor profundo del corazon humano; prepara admirablemente al jóven alumno para el ejercicio de su ministerio, porque el objeto de las escuelas normales, segun dicen las leyes de Prusia, es formar profesores sanos de cuerpo y de espíritu, inculcarles el sentimiento religioso y los afectos pedagógicos que tanto se hermanan con él.

Como las escuelas normales no tienen una relacion directa con las necesidades locales, sino inmediata con los intereses comunes del estado, la administracion no debe limitarse á ejercer su derecho de simple inspeccion ó vigilancia, abandonando la direccion á las provincias; sino arrogarse la facultad de regirlas por sí misma, ya sometiéndolas á la autoridad de sus delegados en cada pueblo, y ya nombrando entendidos y celosos inspectores sin los cuales nada ve, nada sabe, nada puede remediar (1).

### ARTICULO 3.º—Academia de profesores de instruccion primaria.

983.—Academias de profesores de instruccion primaria. 984.—Su importancia.

983.—Cada capital de provincia debe tener una academia de profesores de instruccion primaria, siendo las comisiones superiores las encargadas de promover su creacion. Estas academias, de acuerdo con los Ayuntamientos y con la comision superior, procuran formar bibliotecas populares (2).

984.—La fundacion de dichas corporaciones será útil en sumo grado, si los maestros se penetran de la grande impor-

de 1849, y reales órdenes de 24 y 30 de junio y 6 de julio de 1846 y reglamento de 15 de octubre de 1843.

(1) Exposicion del real decreto de 30 de marzo.

(2) Real decreto de 23 de setiembre de 1847, tít. VII.

tancia de su principal objeto, que es introducir un plan uniforme de enseñanza en todas las escuelas de la provincia. A este fin convendría que tuviesen reuniones periódicas, á las cuales asistiesen tambien los profesores no residentes en la capital, y todos juntos conferenciasen acerca de los métodos de enseñanza, y se diesen cuenta de los resultados que cada uno obtiene. La razon ilustrada por la experiencia produciria sazonados frutos entre nosotros, como los producen en Alemania estos congresos de profesores que se celebran dos veces al año, en la primavera y en el otoño. Así se lograría establecer aquella uniformidad que en la infancia no tiene precio, dejando á la edad adulta la libertad de desarrollarse en el sentido mas análogo al carácter y al génio del individuo. Asentada con firmeza la base de la educacion, no solo no es peligroso para la sociedad el libre vuelo del pensamiento, sino un manantial vivo y copioso de bienes.

ARTICULO 4.°—Escuelas de mujeres.

985.—Influjo de la educacion de las mujeres.
986.—Escuelas de niñas.

—

985.—La educacion del hombre empieza en la cuna, y por eso el primer cuidado del legislador debe ser formar madres virtuosas, porque el corazon del niño se abre naturalmente á la virtud, como el cáliz de las flores á los benéficos rayos del sol. Todo revela que la primera educacion es la mas importante, pues las primeras impresiones dejan huellas muy profundas en el corazon de la infancia.

Esta primera educacion la confió la naturaleza á las mujeres; de donde se colige cuán grande debe ser el empeño del gobierno en fundar escuelas de niñas en las cuales se inspire á las futuras esposas y madres, la dulzura del carácter, la fé religiosa, la instruccion conveniente y el amor á la familia.

Mientras las mujeres de los obreros sean económicas y laboriosas, sus maridos y sus hijos podrán experimentar las privaciones de la pobreza, mas no los rigores de la indigen-

cia. La virtud de la esposa ó de la madre sofocará los conatos contra el órden social y combatirá el desarreglo de las costúmbres que conduce á la miseria y precipita á los desgraciados en los excesos de la desesperacion. Si la mujer es viciosa, todos los frenos se rompen y ya no hay dique para la inmoralidad; lejos de reprimir, alienta con sus consejos y con su ejemplo á cometer los mayores crímenes.

La esposa y la madre del obrero están destinadas por la Providencia á domar la natural rudeza de estos hombres cuya vida se consume toda en el trabajo, sin tiempo para abrir su entendimiento á la luz y su pecho á los afectos morales; de suerte que la mujer es la parte vulnerable del pueblo, la mas sensible á los dardos de la civilizacion.

**986.**—La ley manda establecer escuelas separadas para niñas donde los recursos lo permitan, acomodándose su enseñanza á las correspondientes elementales y superiores de niños con las modificaciones convenientes á la diferencia del sexo. En las poblaciones de crecido vecindario las escuelas de niñas deben ascender, por lo menos, á la tercera parte de las de niños, contando las públicas y las privadas.

La inspeccion de estas escuelas, el exámen de los maestros y la provision de sus plazas vacantes, corresponde á las mismas autoridades y corporaciones que dijimos hablando de los maestros, con la diferencia que hasta los veintidos años no pueden las mujeres obtener escuela ninguna en propiedad (1).

La separacion de los niños y niñas, estableciendo escuelas separadas para cada sexo, no es siempre fácil en el campo. Afortunadamente, no parece tan peligrosa la reunion de ambos sexos en una misma sala y en una edad temprana que justifique las exageradas precauciones que algunos aconsejan. Pues que al fin los hijos de los labradores viven lejos de toda vigilancia eficaz, mejor sería inculcarles máximas de moral y enseñarlos á guardarse recíprocos miramientos, que

(1) Ley de 21 de julio, art. 33, y real decreto de 23 de setiembre, arts. 29 y 30.

darles una educacion tan distinta de las costumbres que su profesion les impone.

### ARTICULO 5.°—Escuelas de párvulos.

987.—Su conveniencia. 988.—Indole de estas salas de asilo.

—

**987.**—Los hijos de los labradores y artesanos, mientras no llegan á la edad en que pueden ser enviados á las escuelas, yacen abandonados en las casas ó en las calles mientras que sus padres se ocupan en sus tareas del campo ó en el trabajo de sus fábricas ó talleres. Este abandono produce funestos resultados bajo el aspecto físico y el moral, porque no solo quedan los niños expuestos á las desgracias que un accidente ó ellos mismos con sus juegos suelen causar, sino que contraen en aquella edad temprana hábitos de pereza y de ociosidad que se extirpan despues con dificultad suma.

A fin, pues, de evitar estos daños sin robar el tiempo á las familias menesterosas con atender á cuidados domésticos en cuyo desempeño pueden ser los padres reemplazados, se han establecido en varias naciones escuelas de párvulos, á donde acuden los niños por la mañana y allí subsisten hasta la tarde. En estos asilos de niños pobres se les enseña á orar, leer y cantar; pero sin esfuerzo de sus facultades, acomodando la instruccion á su debilidad infantil; apenas separados del seno materno, se abren sus tiernos corazones para recibir las primeras semillas de la virtud y de la enseñanza.

La benéfica institucion de las escuelas de párvulos es conocida entre nosotros, aunque no se halla tan generalizada, como fuera de apetecer. Las leyes recomiendan que se difunda su uso, y las autoridades deben proveer á la satisfaccion de estas necesidades locales, que los progresos de la industria hace cada dia mas apremiantes. En estas salas de asilo debemos descubrir la base de la educacion popular, y un poder oculto que aumenta las fuerzas civilizadoras de la instruccion primaria.

**988.**—Aunque las salas de asilo llevan el nombre de escuelas, nada mas opuesto á su espíritu que el aspecto sério y grave del magisterio y el aparato metódico de la enseñanza. La instruccion misma no debe ser llevada al extremo, porque perjudica al desarrollo del entendimiento si es precoz; y aun la lijera que los párvulos reciban, conviene que sea fácil, variada y amena, disfrazando su objeto con el recreo, y haciendo la infantil alegría veces de maestro. Ensayos de lectura, escritura, cálculo y dibujo, y algunos ejercicios gimnásticos acompañados siempre del canto que fortifica el pecho de los niños y desarrolla los orgános de la voz, al paso que añade á la instruccion el atractivo de la armonía, es lo que debe comprender este temprano período de la educacion.

Hay tanta bondad en estos cuidados, tal grado de ternura en estos afectos de familia, que solo al corazon de una madre podemos pedir las amorosas inspiraciones que deben guiar á la infancia por aquel primer sendero de la vida. Confiadas las escuelas de párvulos á la direccion inmediata de una mujer, sería mas fácil propagarlas considerándolas como anejas á las escuelas primarias, y encomendando á la esposa, hija ó hermana del maestro de cada pueblo tan cariñoso encargo.

# CAPÍTULO XVII.

## De la enseñanza secundaria.

989.—Enseñanza secundaria.
990.—Institutos.
991.—Legislacion.
992.—Colegios.
993.—Legislacion.
994.—Autorizacion para abrir un colegio.
995.—Los colegios no son libres en cuanto á la enseñanza.
996.—Carácter de la segunda enseñanza.
997.—Libertad conveniente á la enseñanza secundaria.

—

**989.**—La segunda enseñanza es continuacion de la primaria elemental completa y llámanla tambien intermedia,

porque uno de sus extremos toca en las escuelas y otro en las universidades. La instruccion de este segundo grado es pública ó privada: la pública se da en los establecimientos conocidos con el nombre de institutos, y la privada en colegios particulares.

La enseñanza secundaria gravita á un tiempo sobre el estado y sobre las provincias ó los pueblos, pues representa intereses de órden misto por lo que tienen de generales y especiales.

**990.**—Los institutos se distinguen en provinciales y locales: los primeros deben existir en todas las capitales de provincia, salvo si por alguna razon particular conviniese fijarlos en otro punto; por ejemplo, los institutos van siempre agregados á la universidad en las provincias donde la hubiere, aunque no esté en la ciudad capital. Los segundos pueden establecerse en todos los pueblos mayores de doscientos vecinos con ciertas condiciones, á saber:

I. Que se halle debidamente atendida la enseñanza primaria elemental completa y el todo ó parte de la superior.

II. Que estén cubiertas las atenciones de policía, beneficencia y demás cargas que la ley incluye en los presupuestos municipales como gastos obligatorios.

III. Que el gravámen causado á los pueblos con este aumento de gastos no sea insoportable. Tampoco pueden gravarlos celebrando contratos con los particulares relativos á la creacion de colegios privados, sin la autorizacion del gobierno (1).

**991.**—Los institutos provinciales dan los cinco años de enseñanza señalados en el plan de estudios vigente, si están provistos de los medios materiales necesarios al efecto; mas si carecen de ellos, solo se les autoriza para los años que puedan enseñar debidamente. Los institutos locales no extienden su enseñanza mas allá de los tres primeros, excepto si sosteniéndose con rentas propias, alcanzan estas para proveer á la de los dos siguientes. El año escolar empieza en to-

(1) Real órden de 31 de octubre de 1848.



dos los institutos y colegios el 1.° de setiembre y concluye el 20 de junio.

Los alumnos de los institutos, así provinciales como locales, son internos ó externos: aquellos pueden ser pensionistas ó medio pensionistas sostenidos por sus propias familias ó á costa del establecimiento en virtud de convenios hechos con los patronos de las fundaciones agregadas á los institutos, ó en fin, por cuenta del estado, cuando el gobierno les hiciere gracia de beca entera ó media beca; favor que solo se concede para los institutos provinciales á los huérfanos de militares, de funcionarios públicos ó de personas que hubiesen prestado extraordinarios servicios á la patria (1). Cada instituto reconoce como gefe inmediato al director del establecimiento nombrado por el gobierno pudiendo serlo uno de los catedráticos: sus facultades y obligaciones son las mismas que las de los rectores en las universidades. Una junta inspectora nombrada por el gobierno vigila á los institutos en la parte gubernativa y económica, y un consejo de disciplina impone las penas académicas á que hubiere lugar (2).

El sistema económico y el órden administrativo de los institutos está determinado en una instruccion especial y en varias disposiciones posteriores calcadas sobre el espíritu de unidad y consecuencia que debe reinar entre todos los establecimientos de instruccion pública del reino (3). La segunda enseñanza es voluntaria, porque el estado no debe á sus miembros sino aquel grado de instruccion que completa la existencia del individuo; y es retribuida, aunque en parte sostenida con fondos provinciales ó municipales, porque no es indiferente á la administracion local, ni á la central tampoco, que sus beneficios se difundan, si bien ceden en particular provecho de las familias primeramente, y despues del pueblo ó de la provincia.

(1) Plan de estudios decretado en 8 de julio de 1847.
(2) Ibid. arts. 114 y siguientes, y reglamento de 8 de julio de 1847, arts. 13 y siguientes.
(3) Reales órdenes de 6 de julio y 14 de diciembre de 1846, 26 de agosto de 1848 y 20 de enero de 1849.

**992.**—Los colegios son establecimientos privados de segunda enseñanza fundados por personas particulares, sociedades ó corporaciones de cualquiera clase, y sostenidos á sus propias expensas, pero con autorizacion prévia del gobierno que si otorga este grado de libertad, no por eso renuncia á dirigir la educacion, y menos á ejercer su derecho supremo de inspeccion y vigilancia.

**993.**—Divídense en colegios de primera y segunda clase, segun que abrazan los cinco años de la enseñanza secundaria, ó solamente dos, tres ó cuatro, y en casas-pensiones que se limitan á admitir alumnos internos con la obligacion de asistir á los cursos del instituto, pudiendo tener dentro del establecimiento lecciones de repaso.

Dos personas son necesarias para abrir un colegio, á saber, un empresario y un director, es decir, el capital y el talento para dar la enseñanza.

Bien sea el empresario un particular, ó ya sea el gerente de alguna sociedad autorizada por las leyes, debe reunir las siguientes circunstancias:

I. Ser mayor de veinticinco años.

II. Depositar préviamente la cantidad de 6000 reales si el colegio fuere de primera clase, y de 3000 si de segun- ó casa de pension.

III. Haber obtenido la competente autorizacion del gobierno, oido el Consejo de instruccion pública.

**994.**—Al solicitar dicha autorizacion el empresario ó gerente debe presentar al gobierno:

I. Su fé de bautismo.

II. Testimonio de buena conducta expedido por el alcalde y el párroco de todos los pueblos donde hubiere tenido su domicilio durante los tres últimos años.

III. El programa de las enseñanzas que han de darse en el establecimiento, acompañado del reglamento interior del mismo.

IV. Las señas del local donde intente colocarlo para que se proceda á su reconocimiento, advirtiendo que una vez aprobado el local, no puede el empresario trasladar el colegio á

otro punto sin el permiso competente, so pena de considerarse como no concedida la autorizacion (1).

V. Justificacion de tener los medios materiales necesarios para las enseñanzas que proyecta establecer.

VI. Y una persona que desempeñe el cargo de director.

Para ser director se exige:

I. Ser español mayor de veinticinco años.

II. Acreditar su moralidad y buena conducta en la forma prevenida para los empresarios.

III. Haber recibido el grado de doctor en cualquiera seccion de la facultad de Filosofía siendo el colegio de primera clase, el de licenciado siendo de segunda, y el de bachiller si fuere casa-pension solamente.

La misma persona puede ser empresario y director de un colegio, reuniendo las circunstancias que para ambos cargos se requieren.

**995.**—Los establecimientos privados de segunda enseñanza están sujetos en cuanto á los estudios académicos al mismo órden y combinacion de asignaturas de los institutos, y obligados á seguir los mismos libros de testo autorizados por el gobierno para los establecimientos públicos. Con tales condiciones los estudios que se hicieren en ellos tendrán validez y efectos académicos mediante su incorporacion en los institutos provinciales. Las escuelas pías no están exceptuadas de seguir las reglas de uniformidad en las materias y órden de la enseñanza, ni tampoco exentas de las formalidades relativas á los exámenes de los alumnos é incorporacion de estudios; aunque sí el gobierno les dispensó de las pruebas y garantías de moralidad, aptitud y responsabilidad que se exigen á todos los establecimientos privados, atendiendo al respetable carácter de las personas que dirigen la enseñanza ó ejercen el profesorado en estos colegios, y al laudable celo que siempre han mostrado dichas congregaciones en-

(1) Real órden de 31 de octubre de 1848.

caminando á la juventud por el sendero de la ciencia, de la moral y de la religion (1).

La intervencion del estado en la direccion de la segunda enseñanza no es anterior solamente, sino además posterior; de suerte que el gobierno por causas graves y oido el Consejo de instruccion pública, puede suspender ó cerrar cualquier colegio autorizado con arreglo á las leyes (2).

**996.**—El carácter de la segunda enseñanza es esencialmente profesional, porque así dispone á la juventud para el ejercicio de las artes, como para el cultivo de las ciencias. El gobierno, otorgando cierto grado de libertad á la enseñanza secundaria por medio de la concurrencia entre los establecimientos públicos y privados, no podia abandonar estos últimos á sí propios, sin exponerse al peligro de quebrantar el espíritu de unidad que debe reinar en las inteligencias y en las costumbres, si el órden material ha de subsistir en los pueblos. Esta intervencion del estado dista mucho del monopolio de la administracion en la enseñanza: su accion es reguladora de la voluntad individual.

**997.**—Hoy dia la enseñanza secundaria no constituye un privilegio: es una aplicacion moderada y prudente del principio de libertad. La exaltacion del sentimiento religioso y una instruccion mas comun serán motivos para que el gobierno conceda mayor latitud á este ramo de la educacion, porque entonces podrá confiar mas en el celo de las autoridades locales y en el buen sentido de la nacion. Otros tiempos, otras necesidades.

(1) Reales órdenes de 15 de noviembre de 1845 y 8 de mayo de 1846.

(2) Plan de estudios, art. 56 y siguientes.

# CAPÍTULO XVIII.

## De la enseñanza superior.

998.—Origen de las corporaciones enseñantes.
999.—Decadencia posterior.
1000.—Postracion de las ciencias.
1001.—Universidades.
1002.—Su doble objeto.
1003.—Intervencion del estado en la enseñanza superior.
1004.—Organizacion de las universidades.
1005.—Sus prerogativas esenciales.
1006.—Facultades académicas.
1007.—Necesidad de una facultad de ciencias administrativas.
1008.—Gobierno de las universidades.
1009.—Enseñanza.
1010.—Condiciones del profesorado.
1011.—Moralidad.
1012.—Aptitud.
1013.—Independencia.
1014.—Justa libertad de la enseñanza superior.
1015.—Importancia actual de las universidades.

---

**998.**—Las corporaciones enseñantes tuvieron su orígen remoto en los siglos de decadencia y esclavitud del imperio romano, cuando los emperadores Valente y Valentiniano fundaron escuelas que luego han sido el modelo de nuestras universidades. La educacion pública espiró con la libertad pública. El clero aceptó primeramente esta institucion como un medio de mantener la unidad religiosa: despues á los estudios teológicos se asociaron otros de diversa índole, pero conservando siempre las escuelas aquel espíritu eclesiástico que les habian inspirado sus piadosos fundadores.

**999.**—Si en un tiempo fueron las universidades lumbreras del mundo y foco permanente de las ideas progresivas, al cabo se convirtieron en estacionàrias, y aun llegaron hasta cobrar ódio implacable á todo adelanto y á toda novedad que pudiese alterar la antigua rutina. La Inquisicion pesaba tambien con mano fuerte sobre los profesores y ahogaba el gérmen de las ciencias, poniendo trabas crueles á la libertad de la palabra y aun del pensamiento. Así es como la filosofía de nuestras universidades fué hasta ahora poco la filosofía aristotélica, cuyas doctrinas y tradiciones tanto fortalecían el principio político y religioso de la autoridad.

**1000**.—El carácter de los estudios filosóficos trascendía á todas las ciencias, y ve ahí la causa por qué ninguna escuela grande, ningun sistema importante ha nacido bajo el sol de la España; y si á pesar de tanta suspicacia el ingenio de los naturales logró descubrir algun principio generador, ó tal verdad fecunda, la luz naciente espiró en breve por falta de atmósfera en que pudiese vivir. Así se eclipsó la memoria de Juan de Huarte, cuyas doctrinas coinciden con el moderno sistema de Gall; de Francisco de la Reina á quien se debe el descubrimiento de la circulacion de la sangre antes que al inglés Harvey; del benedictino Pedro Ponce que inventó primero que el abate l' Epée el arte de expresarse los mudos; de Blasco de Garay que precedió al americano Fulton en la aplicacion del vapor á la navegacion y de otros muchos sábios cuyas glorias nos son ahora disputadas por extranjeros: castigo bien merecido por no haber sabido aprovecharlas.

Esto prueba la necesidad de hacer esfuerzos colectivos, ya simultáneos ya sucesivos, para alimentar en un estado el fuego sagrado de la ciencia. Si la instruccion que las universidades de aquella época daban á la juventud fuese mas sólida ó la Inquisicion no abatiese el vuelo de los entendimientos, el hábito general de pensar y la mancomunidad de las ideas hubieran convertido en patrimonio de la nacion lo que ha sido un progreso aislado y estéril. El grano sembrado á la aventura no hubiese perecido y la ciencia habría fructificado, si en las universidades de entonces, como dijo un agudo escritor, no se perdiese el tiempo en palillos y sutilezas de ingenio, flores que lleva el viento sin dar frutos.

**1001**.—La universidad debe ser la representacion viva de todos los conocimientos humanos: su objeto es iniciar á la juventud en los misterios de la ciencia, dirigir sus sentimientos hácia la contemplacion de las ideas, y en fin, crear hombres aptos no solo para ejercer una profesion especial, sino fuertes para penetrar el enlace íntimo de los hechos, conocer sus causas, medir sus efectos, y diestros en seguir el movimiento intelectual, moral, religioso y político de la sociedad.

**1002**.—Toda universidad debe ejercer el doble encargo

de mantener la unidad de las doctrinas dirigiendo la enseñanza, y guiar á la juventud por la senda de la vida, señalando á cada capacidad su puesto segun sus facultades y sus medios.

**1003.**—Si la intervencion del estado es conveniente en la instruccion primaria y secundaria, mas todavía en los estudios superiores, porque conforme se cultiva el espíritu y las ideas se levantan, crece la necesidad de la concordia entre la enseñanza y la constitucion; de suerte que los modernos reglamentos reemplazan en parte á las leyes severas de la educacion uniforme de los pueblos antiguos. Las universidades quedan así convertidas en cuerpos reguladores de toda enseñanza profesional, no con libertad omnímoda, sino con sujecion á ciertos preceptos generales impuestos por el gobierno de quien viene el impulso, pero absteniéndose de comunicarlo á los pormenores. Este sistema tiende á sustituir la dominacion absoluta y acaso tiránica del poder en la ciencia con cierto grado de autoridad moral concedido á una gerarquía de inteligencias: lo primero conduciría al absurdo entronizamiento de los principios y de las verdades oficiales; lo segundo nos llevaría á la concentracion de las luces y á la educacion comun de la juventud que no puede abandonarse á los particulares, mientras existan tantos intereses opuestos, tantas opiniones divergentes, tantas pasiones enemigas, sin riesgo de turbar el órden social, perpetuando las causas de desunion y abriendo nuevas fuentes de discordia en daño de las naciones.

**1004.**—Considerando á las universidades como cuerpos encargados de la enseñanza superior, deben constituir un centro científico y abarcar el extenso horizonte de este género de estudios, reuniendo en un haz todas las facultades á fin de que se presten mútuo apoyo, se comuniquen sus luces y se transmitan su movimiento. Las escuelas completas son un lazo que une los conocimientos dispersos y un instrumento de progreso colectivo; las incompletas son una organizacion viciosa de este alto grado de enseñanza que con mas razon que otra alguna debe aparecer exenta de graves defectos.

**1005.**—Ya sean las universidades cuerpos reguladores de la enseñanza, ya verdaderas escuelas superiores, es condicion esencial á su régimen el privilegio de conferir grados académicos á las personas cuya vocacion fuere el ejercicio de ciertas profesiones liberales. Sin este derecho exclusivo no se concibe la existencia de ninguna facultad, porque facultad es la série de estudios metódicos que el gobierno exige que los particulares cursen en las universidades como garantía de su instruccion profesional, acreditada por medio de grados académicos. Para que la garantía sea verdad é inspire confianza la corporacion que confiere el grado, debe estar revestida de un elevado carácter; y si la instruccion ha de llevar impreso el sello de la unidad, la investidura debe recibirse en las escuelas superiores.

Con arreglo á estos óbvios principios se había declarado que los estudios de facultad se hiciesen solamente en las universidades, y que solo en ellas pudiesen conferirse los grados académicos (1); regla destruida por el gobierno al autorizar á los institutos provinciales que dieren los cinco años de enseñanza, para conferir el de bachiller en filosofía á sus alumnos (2).

Esta disposicion dictada en obsequio á intereses puramente locales, relaja la disciplina de la enseñanza y quebranta la uniformidad de la instruccion sostenidas por el régimen universitario, sin producir el menor de los beneficios que algunos esperan de la libre concurrencia entre los establecimientos públicos y privados.

**1006.**—Las facultades son cinco, á saber, Filosofía, Jurisprudencia, Teología, Medicina y Farmacia, aunque no todas existen en todas las universidades del reino.

**1007.**—Es evidente que se necesita una facultad de ciencias políticas y administrativas cuyos estudios y grados académicos preparen para la gestion de los intereses generales, alejen á las incapacidades del servicio público, proporcionen

(1) Plan de estudios de 8 de julio de 1847, art. 48.
(2) Real decreto y reales órdenes de 4 y 31 de mayo de 1848.

auxiliares instruidos al gobierno, y en suma, para que la ciencia penetre en la administracion y sea desterrado el ciego empirismo.

Esta necesidad es política y social á un mismo tiempo: política, porque exigiendo pruebas de aptitud y garantías de capacidad en los candidatos, se pondrá coto á tantas ambiciones ilegítimas como hoy se alimentan, que si no se satisfacen, fácilmente se convierten en criminales: social, porque con los progresos de la civilizacion crecen las necesidades en proporcion que los medios, se complican los intereses y se dilata la esfera del gobierno.

Cuando se combate á los poderes en nombre de una filosofía, los poderes deben defenderse invocando otra filosofía mejor, oponiendo á las vagas ideas de los utopistas verdades prácticas y bienes positivos. El estudio de la medicina social es de rigor para curar á la sociedad enferma. Sin nociones del derecho natural y de gentes, del político y administrativo, de economía y estadística, nadie puede servir útilmente al gobierno. Condenar los principios, desdeñar la teoría equivale á desconocer que la administracion sea la ciencia de los hombres y de las cosas en sus extensas relaciones con el estado.

La administracion como ciencia exige estudios, como arte requiere aprendizaje. A esta evidente necesidad se propuso acudir el gobierno en el proyecto de ley para el nombramiento de empleados en el ministerio de la Gobernacion del reino (1); pensamiento estéril, parcial y dentro de sus límites, incompleto. Estéril, porque so pretesto de respetar derechos adquiridos, perpetúa los abusos que pretende extirpar: parcial, porque comprende á los agentes administrativos de un solo órden, como si en los demás ramos bastase con caminar á ciegas; incompleto, por cuanto ni organiza ni asoma siquiera la idea de organizar una facultad administrativa.

**1008.**—Las universidades están bajo la direccion especial de sus rectores; y aun cuando la ley para el gobierno de

(1) Presentado á las córtes en 16 de marzo de 1849.

las provincias concede á los gefes políticos el derecho de inspeccion en todos los establecimientos de instruccion pública contenidos en el distrito de su mando, no pueden adoptar por sí medida alguna relativa á la enseñanza ó al régimen interior de las escuelas, limitándose sus facultades á aconsejar á los rectores cuanto crean conveniente, participar al gobierno los vicios ó abusos que observen, proponer las reformas que estimen oportunas, y dictar en los asuntos de órden público las disposiciones propias de su autoridad. Los rectores son de nombramiento real y deben ser elegidos en la clase de doctores. El cargo de rector es incompatible con el de catedrático.

Al frente de cada facultad hay un decano que nombra el Rey á propuesta del rector: este cargo dura cuatro años y es reelegible.

Los catedráticos reunidos de cada facultad bajo la presidencia del rector ó del decano en virtud de delegacion suya, forman el cláustro de la misma, el cual solo entiende en los negocios que tuvieren relacion con las ciencias y la enseñanza.

La reunion de los doctores de todas las facultades residentes en el pueblo donde exista universidad forma el cláustro general de la misma, sea cual fuere el establecimiento de donde procedan. El rector convoca el cláustro general para ciertos actos solemnes segun previenen los reglamentos (1).

Para mantener el órden interior en las universidades y corregir las faltas ó excesos de los alumnos se emplea la autoridad de los catedráticos respectivos, del gefe del establecimiento y de un consejo de disciplina que impone por via de correccion penas académicas ó corporales (2).

**1009.**—La enseñanza está encomendada al cuerpo de profesores, bajo la vigilancia inmediata del rector y la superior del gobierno. La organizacion del profesorado es la clave de las universidades, y el mayor escollo de la instruccion pública.

(1) Plan de estudios, arts. 107 y sig.
(2) Ibid. art. 117.

**1010.**—Tres circunstancias habrán de concurrir en el profesorado, á saber, moralidad, aptitud é independencia.

**1011.**—La moralidad, porque la buena doctrina influye en las buenas costumbres é inspira amor y respeto á las leyes. Cuando estas son dignas de censura, el sacerdote de la ciencia debe mostrar sus defectos, no con la acrimonia de una oposicion apasionada, sino con la calma y dignidad del hombre que rinde un culto desinteresado á la verdad y desea el triunfo de los principios, pero inculcando entretanto la obediencia de los preceptos. *Dura lex; sed lex.*

**1012.**—Aptitud, esto es, copia de doctrinas, fácil criterio y el talento de la enseñanza. La aptitud no debe buscarse en las pruebas equívocas de los concursos ú oposiciones que si prueban algun mérito absoluto, no prueban ninguno relativo; sino por medio de una organizacion conveniente del profesorado á cuya carrera haya acceso por el camino de la ciencia y de un verdadero aprendizaje. La oposicion mas rígida é imparcial prueba dudosamente el grado de saber de cada candidato; pero aun cuando lo fijase con certeza, aun habria larga distancia entre el ingenio que brilla en un ejercicio público y el don especial de exponer las ideas con claridad y trasmitirlas con precision.

No por eso consideramos del todo inútil el sistema de las oposiciones, sino como muy á propósito para formar la base del profesorado, colocando entre ellas y el ascenso á la cátedra un período de estudio y de experiencia, durante el cual maduren las doctrinas y contraiga el candidato los hábitos de la enseñanza. Así como hoy tenemos catedráticos y regentes agregados sin constituir un cuerpo de profesores, fórmese una sola gerarquía, sea la primera clase el plantel de la segunda, éntrese en aquella mediante rigorosa oposicion y asciéndase á esta por antigüedad ó por mérito comprobado de una manera positiva en el desempeño de la agregacion. La ciencia se manifiesta en el concurso, y el genio para la enseñanza se desarrolla ó revela en los ensayos del profesorado. En el aislamiento actual, ni se ofrece estímulo al regente, ni se utiliza el aprendizaje de catedrático. Otros medios habria

tal vez de organizar el profesorado; pero el expuesto parece mas fácil y expedito y mas conforme con el estado de las ciencias en España y con nuestras costumbres.

La aptitud exige asímismo que el profesor obtenga los ascensos naturales en su carrera dentro de la misma asignatura á fin de no perder el fruto de sus estudios predilectos y largas meditaciones; sistema adoptado en la legislacion vigente y mejora muy principal respecto á la anterior.

**1013.**—La independencia del profesorado se funda en dos bases:

I. Que el estado vele por su subsistencia y la de su familia, á fin de que pueda consagrarse en cuerpo y alma á la ciencia y á la enseñanza de la juventud.

II. Que el gobierno le otorgue la justa libertad de ejercer su ministerio, permitiéndole manifestar sin temor ni rebozo sus opiniones sobre los varios puntos que la enseñanza comprende.

De aquí dimana que las atenciones de la instruccion pública son una deuda sagrada del estado, pues el profesor pacta con el gobierno consagrarse totalmente á una vida ideal y contemplativa, si le exime de los cuidados de la tierra. Su deber y su gloria le llaman á regiones muy apartadas del mundo en donde el estado debe mantenerle por su propio provecho. Por esta razon tambien deben ser los profesores inamovibles, no con la inamovilidad incompleta que nace de la necesidad de instruir un expediente gubernativo, dar audiencia al interesado y consultar préviamente al Consejo de instruccion pública, sino con la que ofreciese una ley declaratoria de la perpetuidad de sus derechos, mientras no se les privase de ellos en virtud de sentencia judicial.

**1014.**—La justa libertad de la enseñanza pública descansa en el respeto del gobierno á la ciencia y de esta á las leyes fundamentales y á los poderes del estado. Una intervencion administrativa que excediese dichos límites, equivaldría a someter la enseñanza al sistema reglamentario, á constituir una ciencia ministerial y sujetar la razon á una perpétua tutela. Cierto grado de independencia es necesario en las uni-

versidades por no caer en el monopolio de la enseñanza remitiéndola toda á un centro comun, y á fin de evitar que la excesiva uniformidad apague toda discusion.

Por este motivo es dudosa la conveniencia de formar programas generales á que hayan de ajustar sus explicaciones los profesores de las universidades del reino (1); pues aun cuando la mente del gobierno no sea coartar la justa libertad de los catedráticos, sino imprimir una direccion uniforme á la enseñanza, esta iniciativa, con solo trazar el órden de las materias, comprime el vuelo del profesor cuyas ideas originales habrán de ajustarse al lecho de Procusto de un programa. Toda teoría nueva tiene formas y proporciones particulares que pierde vaciada en la turquesa del gobierno: la libertad de las doctrinas es vana, sin la libertad del método.

Si se advirtiesen abusos en la enseñanza, autoridades hay encargadas de reprimirlos, sin acudir al extremo de imponer á todo el profesorado el yugo de un sistema, y sin someter el presente y el porvenir de cada ciencia al juicio de un solo hombre. En realidad, el programa oficial ¿no es la censura y condenacion de todos los programas existentes y posibles?

**1015.**—Las universidades bien constituidas son fuentes de saber y de virtud; mal organizadas fomentan la insurreccion de las inteligencias y se convierten en rémora de todo progreso. Espíritus vulgares, hombres de rudo entendimiento ó de imaginacion enferma, gentes incapaces de abarcar con su débil mirada el extenso horizonte de la sociedad, achacan á los estudios superiores los vicios de la enseñanza y concluyen por atribuir á esta causa el desfallecimiento de la agricultura y el abandono de las profesiones mecánicas; como si las ciencias y las artes ligadas con vínculos indisolubles no caminasen siempre paralelas, ó como si todos los gobiernos, y principalmente los representativos, no necesitasen ahora mas que nunca lo que Ayax pedía á los dioses en otro tiempo, *luz para combatir*.

(1) Real órden de 31 de octubre de 1848.

# CAPÍTULO XIX.

## Del culto religioso.

1016.—La religion, necesidad social.
1017.—Es un medio de educacion.
1018.—Los estados tienen su religion.
1019.—Leyes eclesiásticas.
1020.—Sacerdocio é imperio.
1021.—El poder civil concurre á la organizacion del clero.
1022.—Prohibicion de conferir órdenes mayores.
1023.—Prohibicion de hacer votos monásticos.
1024.—Presentacion para sillas y beneficios eclesiásticos.
1025.—Los ministros del altar son miembros del estado.
1026.—La administracion protege el culto.
1027.—¿Algunas veces promueve ciertas prácticas religiosas.
1028.—Celebracion de concilios.
1029.—Pase de los breves y rescriptos pontificios.

**1016.**—La religion es una necesidad social que crece conforme la democrácia se acerca al poder, porque cuanto mas débiles son los frenos de la ley, mas fuertes deben ser los diques de la conciencia. La libertad política, sin el sentimiento religioso por base, nos conduciria á la forma absurda de un gobierno fundado en la exaltacion y en el desenfreno de las pasiones populares.

**1017.**—Cuanto mas profundamente gravadas estuvieren las creencias en el corazon del ciudadano, tanto mas eficáz será este medio de educacion y de enseñanza para los administrados. La fé por sí sola es un principio de vida; y así cuando un símbolo desaparece, otro le reemplaza, so pena de morir la nacion excéptica repartiéndose sus despojos, ó alzándose sobre sus ruinas otros pueblos que vengan á regenerar el caido con nuevas ideas, ya políticas, ya religiosas.

Todo gobierno debe, pues, descansar en el principio moral que en la sociedad domina, sin el cual no existe unidad en las voluntades, ni en los intereses, ni en los esfuerzos.

La idea de Dios y de su providencia condujo en política á la emancipacion de los esclavos, á mejorar la condicion de las mujeres, á la libertad moderna, á la igualdad ante la ley

y al amor de la paz en las relaciones internacionales. Ese espíritu de fraternidad que anima á los pueblos, es la marcha del género humano hácia la unidad y la armonía guiados por el principio cristiano; sentimiento de benevolencia que no desaparece ni retrocede, asi como la vida del hombre maduro no vuelve á la agitacion y al desórden de la infancia.

Todas las reformas profundas son reformas religiosas; sin esta condicion las mas hondas revoluciones no producen en la sociedad otros efectos, que un cambio de personas y una agravacion de impuestos.

**1018.**—Los estados tienen su religion como los hombres, las familias y cualesquiera agregaciones de individuos, porque el estado, como las personas, tiene relaciones necesarias con Dios y con el ciudadano, se rige por leyes y profesa un culto.

La religion de la nacion española es la católica, apostólica romana: el estado mantiene el culto y sus ministros (1).

**1019.**—Las leyes eclesiásticas son relativas al dogma, á la disciplina ó á la policía exterior del culto. La enseñanza de la fé pertenece exclusivamente al poder espiritual, y el temporal respeta el ejercicio de su sagrado ministerio. La disciplina interior, es decir, los ritos sagrados, las ceremonias religiosas, la administracion espiritual son tambien negocios extraños á la competencia de la autoridad civil. La policía exterior del culto, esto es, aquellos actos religiosos que salen ya del santuario de la conciencia y ostentan formas sensibles, son materia de la jurisdiccion mista.

**1020.**—Ambos poderes, el sacerdocio y el imperio, ejercen autoridad en ellos; el uno en bien de la iglesia, el otro en interés del estado.

Cuando fuere inseparable lo que se debe á Dios de lo que se debe al César, la autoridad civil y la eclesiástica habrán de concurrir á la formacion y ejecucion de estas leyes; mas si se tratase de cosas puramente temporales, solo al gobierno pertenece dictar los reglamentos.

(1) Constitucion, art. 11.

Los depositarios de la potestad administrativa protegen la religion del estado, ya concurriendo á la organizacion del clero, ya velando sobre la conducta de los ministros, y ya en fin haciendo respetar el culto.

**1021.**—Concurre el poder civil á la organizacion del clero, procurando que los eclesiásticos presentados para algun beneficio reunan las cualidades que los cánones y las leyes exigen. Como una de dichas cualidades es la instruccion necesaria para el desempeño de su ministerio, se ha intentado por los reyes de España en repetidas ocasiones ejecutar lo prevenido en el concilio de Trento acerca del establecimiento en todas las diócesis de seminarios conciliares. Las córtes del reino celebradas en Madrid se lo suplicaron así á Felipe II que lo mandó practicar: Felipe V, Cárlos III y Fernando VII, reiteraron lo mandado, si bien la voluntad de estos monarcas no ha obtenido aun cabal cumplimiento (1).

**1022.**—Como del excesivo y desproporcionado número de eclesiásticos se siguen gravísimos daños al estado, porque sobre los seglares exclusivamente vienen á recaer las cargas públicas de que aquellos se hallan exentos, es óbvio que la administracion tiene derecho para impedir ó remediar estos males; por cuyo motivo prohibió el gobierno á los diocesanos expedir dimisorias y conferir órdenes mayores sino en ciertos casos fundados en razones de conveniencia, ó en la necesidad de no atribuir á la ley efecto retroactivo (2). Esta prohibicion fue alzada con respecto á las personas que habiendo concluido sus estudios en los seminarios conciliares ó clericales ó en las universidades, hubiesen obtenido ú obtuvieren, prévio concurso, algun curato; y asímismo en favor de los que solicitaren ordenarse á título de cátedra ó de regencia de cátedra con sueldo (3). Todas las demás que sin hallarse en dichas circunstancias desearen recibir las órdenes sagradas, deben obtener préviamente la vénia real,

(1) Leyes 1, 2 y 3, tít. xi, lib. i, Nov. Recop.
(2) Real decreto de 8 de octubre de 1835.
(3) Real decreto de 16 de julio de 1846.

pues mientras no entran en el sacerdocio, son súbditos legos en quienes ejerce plena potestad el imperio.

**1023.**—Por iguales motivos tiene el gobierno facultad para intervenir en los votos monásticos; y no ciertamente porque deba ni pueda oponerse á la celebracion de estos pactos solemnes entre Dios y la conciencia; sino en cuanto pertenece al soberano conceder ó negar su aprobacion legal y la sancion exterior á un acto del fuero interno. Y si el cumplimiento de estos votos espirituales lleva ya implícita, ya explícita la condicion de vivir en comun constituyendo una congregacion religiosa, entra mas todavía en el dominio de la administracion pública, porque toda corporacion debe ser reconocida y aprobada por las leyes del reino (1) que no reconocen la libertad de asociacion, hasta el punto de encerrar el supremo derecho de vigilancia inherente al estado en los límites de una accion puramente represiva.

**1024.**—Tambien influye el gobierno en la organizacion del clero, presentando á la Santa Sede sugetos idóneos para los arzobispados, obispados, prelacías y abadías en virtud del derecho de patronato que en todas las catedrales del reino ejerce la Corona (2).

**1025.**—Los ministros del altar son á un tiempo miembros de la Iglesia y del estado; como sacerdotes obedecen á sus superiores gerárquicos, y como ciudadanos respètan las leyes y las autoridades civiles. Si abusasen de su ministerio turbando la paz de las conciencias, predicando la desobediencia al magistrado, ó concitando los ánimos á la rebelion contra los poderes constituidos, la autoridad administrativa á cuyo cargo estuviere la conservacion del órden público, debe reprimir tales excesos dentro de los límites de su potestad, y entregar el culpable al tribunal competente para que sea juzgado con arreglo á las leyes (3).

La necesidad de reconocer un culto libre é independiente, influye en que la índole de esta intervencion sea mas bien

(1) Leyes 6, tít. II, lib. XII, y 12, tít. XII, lib. XII. Nov. Recop.
(2) Ley 4, tít. XVII, lib. I, Nov. Recop.
(3) Ley 23, tít. I, lib. I. Nov. Recop.

represiva que preventiva, pues á fuerza de precaver, pudiera el estado lastimar los derechos de la Iglesia que deben ser tan respetables á los ojos del gobierno, como las prerogativas de la Corona.

**1026.**—Por último, la administracion interpone su autoridad para que el culto sea respetado, prohibiendo trabajar en los domingos y en los demás dias que la Iglesia santifica, salvo si hubiere necesidad, con la vénia de la autoridad eclesiástica (1): mandando se observe la debida reverencia y se guarde el decoro conveniente en los templos, principalmente mientras se celebran los divinos oficios (2); concediendo ó negando el permiso para las procesiones exteriores, vedando todo espectáculo religioso que no cause edificacion, las procesiones de noche, los bailes en las Iglesias, átrios y cementerios ó delante de las imágenes de los santos (3), y asociándose á ciertas ceremonias religiosas, como á las fiestas de Semana Santa, del *Corpus* y otras, á las acciones de gracias por los beneficios de la Providencia y á las rogativas públicas para implorar la divina misericordia en favor del reino. Al gobierno secular corresponde solicitar estas rogativas solemnes, aunque sean interiores en el templo, y el estado eclesiástico está obligado á concurrir á ellas con tan devoto fin; y si llegaren á ser procesionales, deben suspenderse las diversiones populares los dias que duraren (4).

**1027.**—Estas prácticas piadosas en que el gobierno invita á la oracion pública para aplacar la cólera del cielo ó atraer sus bendiciones sobre los pueblos, se rigen y ordenan por las leyes eclesiásticas. La policía local las protege, y además el estado asiste en representacion de todos los súbditos fieles, en la persona de los miembros de sus cuerpos colegisladores y en la de sus autoridades administrativas y judiciales. El delegado superior del gobierno convoca á todos los gefes civiles y militares y preside el acto solemne, contribu-

(1) Leyes 7 y 8, tít. 1, lib. 1, Nov. Recop.
(2) Leyes 9 y 10, y real órden de 7 de abril de 1829.
(3) Ley 11, ibid.
(4) Ley 20, ibid.

yendo con su presencia á dar majestad al culto y á fortificar en el espíritu de los administrados la fé tan necesaria á la conservacion y adelanto de los pueblos, y estos se adhieren de todo corazon al pensamiento de una autoridad que participa activamente de aquella sagrada ceremonia y da ejemplo de virtud ofreciendo á Dios su tributo religioso.

**1028.**—Aunque la Iglesia ejerce su potestad legislativa con absoluta independencia del estado, no pueden sin embargo congregarse los obispos, ni publicarse las leyes eclesiásticas en un territorio sin consentimiento del soberano. Así pues, ni los concilios generales, ni los provinciales, ni los sínodos diocesanos pueden reunirse sin la anuencia de los príncipes católicos, no solo por lo que interesa al órden público, sino en consideracion á las regalías de la Corona menoscabadas ó comprometidas, si las decisiones de la Iglesia en punto á disciplina fuesen ejecutorias sin la aprobacion real. Este requisito nada añade á la fuerza obligatoria de los cánones como leyes eclesiásticas; pero procura su observancia publicándolas y haciéndolas obedecer como leyes del reino.

**1029.**—Tampoco pueden publicarse en España los brebes y rescriptos pontificios sin la autorizacion del Rey, derecho inherente á la misma soberanía, y cuyo ejercicio no disminuye la justa libertad de la Iglesia, ni su independencia respecto á el estado. El gobierno está obligado á consultar siempre al Consejo Real en punto al pase y retencion de estas bulas y breves de interés general y de las preces para obtenerlos (1).

(1) Reales decretos de 6 de julio de 1845, art. 11, y 22 de setiembre del mismo año, art. 8.

# CAPÍTULO XX.

## De los espectáculos públicos.

1030.—Policía de los espectáculos.
1031.—Conveniencia de las diversiones públicas.
1032.—Deberes de la administracion.
1033.—Influencia del teatro.
1034.—Su verdadera importancia.
1035.—Principios de nuestra legislacion administrativa.
1036.—Autorizacion.
1037.—Prévia censura.
1038.—Su fundamento.
1039.—Facultades de la autoridad en las representaciones escénicas.
1040.—Cargas de los teatros.
1041.—Teatro español.
1042.—Toros.
1043.—Juegos y diversiones menores.

—

**1030.**—La policía de los espectáculos se divide en dos partes, una relativa al órden público, otra concerniente á las costumbres: de lo primero hemos hablado en su lugar, y lo segundo pertenece á la educacion.

**1031.**—No es la ciencia administrativa tan austera que se limite á enseñar como se mantiene en quietud á los administrados, pues tambien se extiende hasta aconsejar los medios de procurarles honestos placeres. La virtud política no va revestida con la severidad ascética propia del monge ó del eremita, antes conviene á sus fines aparecer expansiva de todos los afectos inocentes del corazon, porque de una manera se educa al hombre para la sociedad, y de otra muy distinta se le forma para el claustro ó el desierto.

Las diversiones públicas hacen amable el gobierno y tornan al hombre dócil á la autoridad, sumiso á la ley, activo y laborioso, porque aumentando su fortuna, aumentan en proporcion los goces de la vida. «Creer, dice Jovellanos, que los pueblos pueden ser felices sin diversiones, es un absurdo; creer que las necesitan y negárselas, es una inconsecuencia tan absurda como peligrosa; darles diversiones y prescindir de la influencia que pueden tener en sus ideas y costumbres, sería una indolencia harto mas absurda, cruel y peligrosa que aquella inconsecuencia; resulta, pues, que el

establecimiento y arreglo de las diversiones públicas, será uno de los objetos de toda buena política» (1).

**1032.**—La administracion debe, pues, procurar el soláz y el esparcimiento de una poblacion atareada, así como tambien debe moderar la pasion de los espectáculos y encaminarlos hácia el bien. Siendo el trabajo el caudal del pueblo, conspira contra este caudal el que disminuye el trabajo, y hace por tanto un daño público, á veces irreparable; por cuya razon pertenece á los gefes políticos, á los gefes civiles y á los alcaldes, segun los casos, dar ó negar permiso para las funciones públicas que hayan de verificarse en los puntos de su residencia, y presidir estos actos, cuando lo estime conveniente (2).

Por otra parte el espectáculo tiene una gran fuerza simpática dentro de los límites que á la accion señalan el tiempo y el lugar; de suerte que ora se miren bajo el aspecto material, ora bajo el moral, las diversiones jamás son indiferentes á la administracion, porque si el uso redunda en provecho, el abuso cede en menoscabo de las costumbres ó riqueza de los pueblos.

**1033.**—El teatro es de todas las diversiones públicas la mas general y la mas digna de cualquiera nacion culta. La escena es un cuadro moral, la historia viva de la virtud ó del vicio: mil cerebros se agitan con una misma idea y mil corazones vibran heridos en la misma cuerda. Por eso han solido llamarle escuela de las costumbres; título que si no le cuadra en rigor por su influjo en la enmienda del hombre ya corrompido, le aviene perfectamente por sus estragos, cuando degenera en instrumento de corrupcion. Un teatro tal sería una peste pública, y el gobierno se vería en la alternativa de reformarle ó proscribirle (3).

(1) *Memoria para el arreglo de la policía de los espectáculos.*

(2) Leyes de 8 de enero y 2 de abril de 1845, y real decreto de 1.º de diciembre de 1847.

(3) El desgraciado Larra, conocedor profundo del teatro, escribió á propósito de su influjo en bien de las costumbres las siguientes palabras: «El hombre no es animal de escarmiento, y por tanto, el

Pero aunque su accion moralizadora no sea doble; aunque el teatro, siendo malo, provoque mas á la imitacion, que siendo bueno, alecciona y escarmienta, hay sobrados motivos para no descuidar su policía. Debemos mirar el teatro de los pueblos con igual ó mayor respeto que sus leyes, pues si estas se dirigen á la razon del hombre, aquel, lisonjeándolas, halaga y extravía sus pasiones.

Sería muy ténue la importancia civilizadora del teatro, si le considerásemos en interés solamente de la literatura y no viésemos en la escena sino un medio de ostentar las galas del arte dramático, ni en aquel templo de las Musas sino una gloria nacional. No conocemos razon alguna bastante poderosa para inclinarnos á creer que el gobierno deba proteger con mas eficacia las bellas letras ó las bellas artes, que las ciencias, no tan amenas en verdad, pero en cambio mas útiles al estado, porque si las unas adornan la existencia del hombre produciendo lo supérfluo, las otras se la conservan, procurándole lo necesario.

**1024.**—La verdadera importancia de los teatros se funda en los intereses de órden público y de moralidad que el abandono del gobierno pudiera comprometer. Talma creia que los furores de la revolucion francesa no empezaron mientras los teatros no llegaron á ser la arena de las pasiones populares; pero desde que la escena se convirtió en tribuna, el movimiento fué irresistible. No se necesita tanto para pervertir al público; tal vez no tolere representaciones francamente sediciosas ó inmorales; pero beberá el veneno de la inmoralidad ó de la sedicion gota á gota y se hallará corrompido antes de advertirlo.

Esta es la razon por qué conviene que la ley revista al go-

teatro tiene poquísima influencia en la moral pública; no solo no la forma, sino que sigue él paso á paso su impulso. Lo que llaman moral pública tiene mas hondas causas: decir que el teatro forma la moral pública es invertir las cosas, es entenderlas al revés: es lo mismo que decir que un hombre cavila mucho porque es calvo, en vez de decir que es calvo porque cavila mucho.» *Obras de Fígaro*, tom. III, página 184 (1843).

bierno del poder necesario para alejar de los pueblos los peligros de la escena, ya exigiendo autorizacion especial para abrir un teatro, ya prohibiendo toda representacion sin prévia censura.

**1035.**—Nuestra legislacion administrativa consagra ambos principios, como las de Francia é Inglaterra, estableciendo, en cuanto á lo primero, que nadie pueda construir un teatro público sin obtener licencia del gobierno, prévia presentacion del plano del édificio para su aprobacion (1), y que á ningun empresario ó formador de compañía le sea lícito dar principio á las representaciones escénicas sin autorizacion del gobierno, solicitada por conducto del gefe político respectivo, quien la concede en los casos urgentes, sometiéndola inmediatamente á la aprobacion superior (2).

**1036.**—La autorizacion prévia tiene dos objetos, uno impedir que los espectáculos se multipliquen hasta el extremo de distraer al pueblo de sus tareas habituales, robándole el tiempo consagrado al trabajo; y el otro proteger á la escena contra los vicios que la mancharían, si el gobierno la abandonase al azár de los esfuerzos privados y á la ciega lid de la concurrencia. El interés de los empresarios se cifra en atraerse un gran número de espectadores á quienes procuran cautivar con los peligrosos encantos de la escena especulando, si es preciso, con sus pasiones; y el gobierno que vela por la conservacion de las buenas costumbres, no debe, no puede consentir un sistema de libertad ó un régimen de licencia que introduciendo la anarquía moral, minase ó pervirtiese la educacion del pueblo. Al exigir esta autorizacion se propone además el gobierno no dejar al público y á los actores á merced de especuladores de mala fé que con una quiebra fraudulenta rompen todos sus compromisos. En la legislacion actual se procura corregir semejantes abusos, imponiendo á los empresarios la obligacion de hacer el depó-

(1) Real decreto de 7 de febrero de 1849, art. 33.
(2) Ibid. arts. 64 y 65.

sito de una cantidad proporcionada á la importancia del teatro por via de caucion en las secretarías de los gobiernos políticos, ó se suple este requisito presentando un fiador á satisfaccion de dichas autoridades. Transcurrido un mes á contar desde el dia en que termine el año ó temporada teatral, no habiendo reclamacion de parte, se devuelve inmediatamente á la empresa la suma depositada ó se cancela la fianza. El empresario que quiebre no puede volver á serlo de ningun teatro, mientras no obtenga rehabilitacion conforme á las leyes (1).

Los formadores de compañías ambulantes no necesitan mas licencia que la de la autoridad civil del distrito donde se propongan trabajar, acompañando á la solicitud la lista nominal de los actores. Tambien están exentos de derechos de licencia y de la obligacion de hacer depósito ó prestar fianza alguna (2).

**1037.**—Mas como dentro de los límites de una razonable competencia todavía pudieran cometerse graves abusos, la administracion acudió á precaverlos con la censura tambien prévia de las obras destinadas á la escena. Ninguna obra dramática puede ejecutarse en los teatros de la corte sin la aprobacion anterior de la Junta de censura de Madrid, y en las provincias sin la del censor nombrado por el gefe político, so pena de perder el empresario ó formador que la pusiere en escena el producto total de las entradas, sujetándose además al castigo que mereciere, si la representacion hubiese producido algun daño á la moral ó causado algun escándalo público (3). Las atribuciones de la censura son calificar la parte moral y política de las obras prescindiendo de su mérito literario, cuidar de que no se ponga en escena otra alguna no aprobada y vigilar su ejecucion, advirtiendo si se altera el testo y si los actores, ó con ademanes, ó con palabras no escritas en aquel, ofenden á la moral, ó faltan al decoro (4).

(1) Ibid. arts. 75, 76, 77 y 85.
(2) Ibid. arts. 88 y 89.
(3) Ibid. arts. 7 y 80.
(4) Ibid. arts. 10 y sig.

Los autores dramáticos remiten sus obras á la Junta y se entienden directamente con ella: la Junta las examina por órden rigoroso de antigüedad en la presentacion, debiendo manifestar su dictámen lo mas tarde dentro de quince dias contados desde la entrega. Cuando el dictámen fuere negativo debe fundarlo, en cuyo caso puede el autor apelar del juicio de la censura al gobierno. En los negocios árduos la censura suspende su voto y consulta antes al ministro.

A igual censura están sujetos los argumentos de los bailes escénicos.

**1038.**—A primera vista parece que siendo en un gobierno constitucional libres la palabra, la imprenta y la industria, libre debiera ser tambien la escena; pero los que así piensen olvidan el gran poder de fascinacion que ejercen el atractivo de las artes y el prestigio de la declamacion en un público á quien se electriza con mayor facilidad, cuanto es mas numeroso. Un régimen puramente represivo sería ineficáz y aun injusto, porque obligaría al gobierno á castigar en los espectadores el desenfreno del teatro. Los tribunales dejarían impunes mil venenosas doctrinas escondidas bajo las flores del lenguaje, y mil expresiones mas corruptoras que impías, y mil actos mas groseros que inmorales. «La censura defiende las costumbres sin desterrar de la escena la pintura del desórden y del vicio; garantiza las instituciones y los poderes del estado, sin prohibir que se revelen al mundo las flaquezas de la vida política; da lo suyo al tiempo, á los lugares, á las opiniones, estima las propiedades de cada género, estudia el carácter de cada público y evita con igual cuidado la gazmoñería y la licencia, la debilidad y la intolerancia» (1). De donde se infiere que este encargo es sumamente peligroso y delicado, pues la censura debe á un tiempo otorgar á la escena una parte de las libertades públicas y precaver la violacion del órden y de la moral en cuya conservacion tanto se interesa el estado.

**1039.**—No obstante que una obra dramática fuere apro-

(1) Mr. Vivien, *Etudes administratives*, §. 5.

bada, la autoridad política puede suspender ó impedir su representacion. Este es un derecho discreccional que es fuerza reconocer en los magistrados á quienes la ley confia el sostén del órden público, y á los cuales debemos considerar como únicos jueces competentes de las causas que pudieran alterarlo. Tal espectáculo hoy inofensivo, turbaría el sosiego de los habitantes puesto mañana en escena, si en el intermedio ocurriese algun suceso ó alguna grave mudanza que exaltase el ánimo de los espectadores y los indujese al desórden. Mas como no sería justo que un particular exento de toda culpa sufriese en sus intereses las consecuencias de esta providencia de la autoridad, nuestras leyes administrativas reconocen á los autores y empresarios el derecho de solicitar una indemnizacion, si justifican haber hecho gastos para ponerla en escena con posterioridad á su aprobacion por la censura. Para fijar el tanto de la indemnizacion el gobierno oye á los interesados y á la Junta consultiva de teatros, y si no hay avenencia, el gobierno nombra un perito que con otro elegido por los interesados y un tercero designado por los mismos peritos, en caso de discordia, dirimen la cuestion. Si la obra dramática cuyas representaciones se suspendiesen ó prohibiesen no fuese nueva, el gobierno, oyendo á la Junta consultiva de teatros, resolverá si ha lugar á indemnizacion y cual deba ser esta (1).

La fuerza de las circunstancias es tan vária, que no basta la censura de la capital para todo el reino, sino que asi como cada pueblo está sujeto á distintas impresiones, debe cada teatro tener sus censores especiales. El drama aprobado en Madrid puede representarse en los teatros de la córte, pero no así en los de provincia.

La censura no ejerce en la escena sino un influjo negativo; y no contentos con esto, aspiraron los gobiernos á extender su imperio á la moral por medio de la literatura dramática. De aquí la proteccion del teatro manifestada de distintas maneras y llevada quizás al exceso; reaccion violenta

(1) Real decreto de 7 de febrero de 1849, arts. 61, 84 y 85.

contra el estado de abandono y servidumbre en que poco antes se encontraba el arte.

**1040.**—El gobierno declara á los teatros exentos de toda carga pública, mandando que no se imponga á lo sucesivo ningun arbitrio sobre ellos á favor de los establecimientos de beneficencia, ni para otros objetos agenos á la industria teatral y suprimiendo los que hoy existen prévios los trámites legales (1). Creemos que fueron bien abolidas todas las cargas inútiles ó muy onerosas y todos los privilegios de órden que humillaban esta industria ante la opinion y no la permitían prosperar; mas tambien reconocemos la conveniencia y aun la justicia de aquellos leves impuestos sobre los espectáculos, cuyo efecto es que los placeres del rico contribuyan para aliviar las miserias del pobre.

**1041.**—El último grado de proteccion que el gobierno dispensa al arte dramático consiste en fundar y sostener á sus expensas un teatro de declamacion ó teatro español que dirige y administra en su nombre un comisario régio (2).

El gobierno se propuso abrir un teatro normal en donde se conservase en toda su pureza el gusto literario y presentarlo como un modelo á todos los del reino. No ha creido que las leyes protectoras de la propiedad y el régimen de la libre concurrencia fuesen estímulo bastante para el ingenio, si bien las ciencias no tienen otros. Hay una clase de hombres científicos á quienes, con sobra de razon, han dado en llamar los mártires de la industria; y mientras todos los gobiernos á porfía procuraban favorecer á los autores dramáticos, nadie se acordó de premiar sus vigilias. Es un achaque del siglo, es una especie de monomanía la que hoy padecen los gobiernos mostrándose tan propicios á constituir á los literatos en una verdadera aristocrácia del talento; vicio lamentable y error manifiesto, porque en las obras del ingenio no se pueden admitir como legítimos sino aquellos privilegios que se fundan en la superioridad de la inteligencia, ni es aceptable

(1) Ibíd. art. 26.
(2) Ibid. art. 34.

otra disciplina literaria que la conveniente como garantía de la moralidad pública.

Todos los espectáculos y diversiones públicas que se dieren en el reino contribuyen ó con los derechos de licencia, ó con un tanto por ciento de la entrada total para el sostén del teatro español (1): gravámen impuesto á una industria sin autorizacion del poder legislativo, ó perjuicio que se irroga á la nacion entera encareciendo las fiestas, los juegos y las demás distracciones populares en favor de un teatro privilegiado.

**1042.**—Los toros fueron ejercicios de valor y destreza en que los nobles se entretenian durante la edad media: poco á poco se levantaron tablados y luego se construyeron plazas, hasta que por último degeneraron en un espectáculo popular. Isabel la Católica intentó prohibir esta cruel diversion; pero los cortesanos lograron disuadirla imaginando arbitrios con que siendo menor el peligro, aplacaron su disgusto. Cárlos III prohibió las fiestas de toros de muerte en todos los pueblos del reino á excepcion de las en que hubiere concesion temporal ó perpétua con destino público de sus productos útil ó piadoso, encomendando al Consejo propusiese la subrogacion de equivalentes ó arbitrios, y ordenando que no se admitiese recurso ni representacion sobre el particular (2). Sin embargo del fin benéfico que el buen Rey se propuso al admitir aquellas excepciones, mal parece la política de exaltar la beneficencia á costa de la moralidad, y aliviar las miserias del pueblo disminuyendo su riqueza y su trabajo. Mas prescindiendo de las pérdidas materiales que las corridas de toros ocasionan, sacrificando al bárbaro placer de atormentarlos animales útiles para la agricultura y otros capaces aun de prestar varios servicios, examinaremos este espectáculo bajo el punto de vista moral ó como influyente en la educacion pública. Estas diversiones depravan las costumbres endureciendo el corazon de los espectadores y familiarizándo-

(1) Ibid. art. 93.
(2) Leyes 6 y 7, tít. XXXIII, lib. VII, Nov. Recop.

los con aquellas escenas de dolor y de muerte. Los azares de la lucha cautivan su ánimo y le extravian hasta el punto de hallar vivo placer en toda sensacion fuerte, en toda escena de peligro; y embotada así la sensibilidad del hombre, cada arrebato de cólera es una riña, y cada riña produce una herida ó un asesinato. ¿Por qué hay oficios que inspiran sentimientos de ferocidad á quienes los ejercen? Porque el vapor de la sangre embriaga ¡y nosotros embriagamos al pueblo! ¡Y en vez de reprimir sus pasiones, las exaltamos con espectáculos sangrientos!

Sería, pues, dar un gran paso hácia la civilizacion prohibir absolutamente las corridas de toros, empresa demasiado árdua tal vez para acometerla de un solo golpe; mas la política aconsejaría los medios indirectos que el gobierno debiera emplear á fin de lograr su objeto sin abierta resistencia. Reusar el permiso de construir nuevas plazas, disminuir el número de las funciones, gravar las entradas en favor de los establecimientos de beneficencia y otras medidas semejantes, allanarían el camino de la prohibicion absoluta con la cual ganarían infinito en suavidad y blandura las costumbres de nuestras clases inferiores.

**1048.**—Hay otro género de diversiones menores que la administracion tolera, reservando su proteccion para los mas influyentes en la cultura de los pueblos. Las autoridades deben permitirlas considerándolas como un desahogo del espíritu, si no producen resultados adversos, ya con respecto á la moral, y ya relativamente al trabajo. La teoría y la práctica administrativa en este punto, se reasume admirablemente en aquellas palabras: «En los volatineros y titiriteros que andan corriendo los pueblos, conviene no ver sino infelices que mendigan su pan haciendo habilidades..... Socorrerlos una vez es un deber de humanidad; alejarlos en seguida es una ley de la administracion (1).

(1) Instruccion de 30 de noviembre de 1833, cap. XIV.

## SECCION TERCERA.

### Deberes de la administracion relativos al estado civil de las personas.

# CAPÍTULO XXI.

### Del estado civil de las personas.

1044.—Estado civil de las personas.
1045.—Su division.
1046.—Vecinos y forasteros.
1047.—Derechos que confiere la vecindad.
1048.—Cargas que impone.
1049.—Media vecindad.
1050.—Personas dependientes é independientes.
1051.—Deberes propios del estado independiente.
1052.—Obligaciones civiles de los padres en su relacion con el derecho administrativo.
1053.—Consentimiento paterno para contraer matrimonio.
1054.—Intervencion de la autoridad.
1055.—Clérigos y legos.
1056.—Los clérigos son súbditos del poder temporal.
1057.—Legislacion administrativa acerca de los clérigos.
1058.—Personas mayores y menores de edad.
1059.—Casados y solteros.

—

**1044.**—Las leyes comunes constituyen el estado civil de las personas, segun el cual gozan de ciertos derechos ó están sujetos á ciertos deberes en el órden administrativo.

**1045.**—En razon del estado civil distínguense las personas en vecinos y forasteros, independientes ó dependientes, clérigos y legos, mayores y menores de edad.

**1046.**—Llámase vecino al que fija su domicilio en un pueblo con ánimo de permanecer en él, cuyo ánimo se colige de su residencia habitual por espacio de diez años, ó se prueba con hechos que manifiestan tal intencion, por ejemplo, si uno vende propiedades en un punto y las compra en otro donde se halla establecido (1).

La vecindad es un vínculo casi natural, una especie de parentesco que liga entre sí á todos los habitantes de un pueblo por la comunidad de intereses y los hace miembros de

(1) Leyes 2, tít, XXIV, Part. 4, y 6, tít. IV, lib VII. Nov. Recop.

aquella familia. Sin embargo, la vecindad no debe ser un lazo difícil de contraer ni desatar, porque á la libertad de las personas, así como á la prosperidad del estado, conviene no poner trabas á la facultad de ir y venir á donde la voluntad ó la conveniencia de cada uno le llama.

Tambien se considera vecino el extranjero si hubiese obtenido carta de naturaleza; si se convirtiese en este reino á la fé católica y establece aquí su domicilio; si pide y obtiene vecindad en algun pueblo; si se casa con mujer natural y se domicilia; si se arraiga comprando y adquiriendo bienes raices y posesiones; si siendo oficial viniese à morar y ejercer su oficio; si desempeña cargos concejiles ú otros cualesquiera que solo pueden ejercer los naturales; si goza de los pastos y comodidades propias de los vecinos; si mora diez años con casa poblada en el reino con tal que no dependa del consulado de su pais, ni hubiese demostrado ánimo de subsistir acogido á su pabellon nacional, y en todos los demás casos en que conforme á derecho comun, leyes y reales órdenes adquiere vecindad el extranjero, y segun ellas está obligado á las mismas cargas que los naturales por la legal y fundada razon de comunicar sus utilidades, siendo todos estos legítimamente naturales, y estando obligados á contribuir como ellos (1).

Recientemente se declaró por el ministerio de estado, á consecuencia de varias reclamaciones sobre conservacion de exenciones y franquicias de extranjería, que los súbditos extranjeros avecindados en España están sujetos á las mismas cargas y gravámenes que los demás vecinos (2).

**1047.**—La vecindad da derecho al disfrute de los pastos y demás aprovechamientos comunes y á intervenir en la administracion municipal, como elector ó como elegible, con exclusion de todo forastero ó transeunte.

**1048.**—Los vecinos están sujetos á las cargas y tributos inherentes á su estado, segun aquel principio de derecho ó

(1) Ley 3, tít. XI, lib. VI, Nov. Recop. y real órden de 10 de marzo de 1762.
(2) Real órden de 11 de agosto de 1837.

máxima de equidad, *qui sentit comoda*, *incomoda etiam sentire debet*.

**1049.**—Conócese en algunas partes una *media vecindad* que consiste en aprovechar el ganadero para su cabaña los pastos de los pueblos en donde no reside, pagando la mitad de los tributos vecinales. Este es un derecho consuetudinario confirmado en la nueva ley orgánica de los Ayuntamientos, la cual señala como atribucion de dichas corporaciones, entre otras, arreglar por medio de acuerdos, conformándose con las leyes y reglamentos, el disfrute de los pastos, aguas y demás aprovechamientos comunes, *en donde no haya un régimen especial autorizado competentemente* (1), es decir, dejando á salvo las legítimas costumbres en contrario.

**1050.**—Denomínanse independientes las personas cuando están exentas de toda autoridad escepto la pública *(sui juris)*, y dependientes si viven bajo potestad agena (*alieno juri subjectæ*).

**1051.**—Las primeras tienen deberes especiales que cumplir segun las leyes administrativas, deberes propios de su estado.

Aunque la sociedad se abstenga todo lo posible de limitar el derecho de los individuos, el silencio de la ley no puede ser absoluto, porque la idea de libertad no se opone á las justas restricciones. El hombre es libre, pero carece de derecho para abusar de su libertad descuidando su propia educacion, abandonando á sus hijos y exponiéndolos á todas las consecuencias de la miseria, de la ignorancia y del vicio. La naturaleza nos dió en nuestros padres generosos protectores, y despues de ellos en las personas que mas de cerca nos pertenecen por los vínculos de sangre, ó en otras designadas por la ley para que amparen á la horfandad desvalida.

**1052.** Los padres están obligados á sustentar y educar á sus hijos por derecho natural y civil: mientras cumplen con este deber moral y obedecen este precepto de la ley, la administracion pública robustece con su apoyo la autoridad

(1) Ley de 8 de enero de 1845, art. 80.

paterna; mas si la indiferencia ocupa el lugar del cariño en el corazon de los padres, y la infancia no halla en el hogar doméstico la proteccion á que por su debilidad tiene derecho, la administracion vela por su suerte, primeramente exhortando ó compeliendo á los padres, tutores ó curadores al cumplimiento de sus obligaciones, y despues ejerciendo el gobierno mismo una tutela que el infante no encuentra en persona alguna. El gravámen y la responsabilidad de alimentar é instruir á la niñéz es un deber de la familia, antes que del estado; y por eso mismo los establecimientos de beneficencia solo acogen á los expósitos y á los desamparados que no pueden ser socorridos en sus casas (1).

En el estado civil de padre de familia fúndanse tambien varias disposiciones contenidas en la ley para el reemplazo del ejército, unas relativas á la designacion del pueblo en donde deben ser incluidos los mozos sorteables, y otras concernientes á la parte que los padres, tutores ó curadores pueden tomar en la rectificacion del alistamiento, en el juicio de excepciones y en la declaracion de prófugos, segun explicaremos en otro lugar (2).

En la misma cualidad estriba tambien la responsabilidad civil que se les exige en las infracciones de los reglamentos de policía por menores de quince años, pues los guardadores legales son responsables civilmente de los delitos y faltas cometidas por aquellos, salvo si probasen que no hubo por su parte culpa ni negligencia (3).

**1058.**—Finalmente, es un derecho de la patria potestad conceder ó reusar á los hijos el consentimiento legal para contraer matrimonio, mientras los contrayentes no llegaren á cierta edad (4). Cuando la resistencia de los padres ó de los que hicieren sus veces fuere inmotivada, el gefe político de la provincia en donde tuviesen su vecindad, domicilio ó re-

(1) Reglamento de beneficencia, art. 21.
(2) Ley de reemplazos de 2 de noviembre de 1837.
(3) Código penal, art. 16.
(4) Ley 18, tít. II, lib. X, Nov. Recop.

sidencia ordinaria el padre, la madre ó persona cuyo consentimiento se necesita, lo suple ó lo niega (1).

**1054.**—La autoridad administrativa se presenta en estos casos moderando el poder paterno y ejerciendo un verdadero acto de tutela en favor de un miembro oprimido de la sociedad doméstica, encargo tan grave y delicado, que la ley no confía á ningun agente subalterno; pues aun cuando los alcaldes depositan á las mujeres que intentan celebrar matrimonio contra la voluntad de sus padres, abuelos ó tutores, no gozan de esta facultad en virtud de un derecho propio, sino por delegacion del gefe político de la provincia (2).

El exámen y calificacion de las causas del disenso paterno fué antes de la competencia de la potestad judicial, y así eran los jueces quienes practicaban las diligencias del depósito de las mujeres menores. Sin embargo, nunca se consideró como contencioso, porque no podía haber debate contradictorio en un asunto en el cual ni la persona que negaba el consentimiento estaba obligada á revelar los motivos de su oposicion, ni en caso de exponerlos se podian comunicar á los interesados, ni darles copia sencilla ni certificada de lo actuado en el expediente, sino hacerles saber la resolucion definitiva (3).

Posteriormente se declaró propio de la autoridad gubernativa suplir el consentimiento de las personas á quienes con arreglo á la ley deben pedirlo los hijos de familia en ciertos casos para contraer matrimonio (4); legislacion que sufrió las vicisitudes de la política, hasta que esta facultad se hizo definitivamente privativa de la administracion que con su prudente arbitrio templa el rigor del poder paterno, y precave los daños que á la paz doméstica y á la moral pública se seguirían de encontrar los hijos un obstáculo invencible á su honesta voluntad en un ciego disenso.

(1) Ley de 2 de abril de 1845, art. 5, §. 9.
(2) Real órden de 26 de marzo de 1846.
(3) Ley 9, tít. II, lib. X, Nov. Recop.
(4) Decreto de las córtes de 14 de abril de 1814, restablecido en 30 de agosto de 1836.

A fin de obviar toda competencia entre las autoridades judiciales y las administrativas sobre depósito de mujeres menores de edad que intentaren contraer matrimonio en circunstancias semejantes, declaró el gobierno por el ministerio de Gracia y Justicia, que dicha facultad correspondía exclusivamente á los alcaldes, como delegados de los gefes políticos á quienes está encomendada en disposiciones vigentes la calificacion y suplemento del disenso paterno (1).

**1055.**—Llámase clérigo en sentido lato á toda persona que ha recibido órdenes sagradas; pero en su sentido rigoroso y en la acepcion en que debemos tomar la palabra para que la clerecía constituya un estado civil, clérigo será el que hubiere recibido órdenes mayores, ó el que teniendo solamente las menores, posea beneficio eclesiástico y goce por tanto del privilegio de fuero.

**1056.**—Siendo la Iglesia un cuerpo en el estado, los clérigos tienen dos consideraciones en la sociedad, como ministros de un culto libre é independiente y súbditos del poder temporal. El respeto á las leyes comunes y la obediencia á las autoridades constituidas es en el sacerdocio un deber, no tan solo político, sino tambien religioso.

**1057.**—Los clérigos por el carácter de su ministerio y por depender hasta cierto punto de un príncipe extranjero, son objeto de varias disposiciones administrativas análogas á su estado. Aunque la ley les concede generalmente los mismos derechos políticos que á todo ciudadano, tambien los incapacita para el ejercicio de otros. Son electores siempre, si reunen las condiciones de propiedad requeridas; pero no son elegibles los ordenados *in sacris* para los oficios municipales (2), ni para el cargo de diputado á córtes (3); mas pueden los obispos y arzobispos y aun los presbíteros que reunan las circunstancias señaladas en la Constitucion, ser nombrados senadores por la Corona (4).

(1) Real órden de 1.° de julio de 1846.
(2) Ley de 8 de enero de 1845, art. 22.
(3) Ley de 18 de marzo de 1846, art. 4.
(4) Constitucion, art. 15.

Supuesto que el clero goza de casi todos los derechos políticos y vive bajo la proteccion de las mismas leyes y autoridades que los seglares, es justo que participe en proporcion de las cargas comunes á todos los miembros del estado, salvas las inmunidades que el poder temporal creyere conveniente introducir en su favor, las cuales deben estimarse como otros tantos privilegios de su clase, procurando la administracion ceñirlas á muy estrechos límites, á fin de no debilitar con excepciones innecesarias el principio de la igualdad legislativa (1).

**1058.**—Las leyes de España fijan la mayor edad civil en los veinticinco años, y en los mismos tambien empieza la mayor edad política. Ningun español entra en el goce pleno de sus derechos de ciudadano antes de aquel período de la vida, pues los menores no son electores ni elegibles para el cargo de diputado provincial (2), ni para el de diputado á córtes (3); si bien no están excluidos de concurrir á la administracion municipal con su voto como vecinos, ó con sus actos como individuos del Ayuntamiento (4).

**1059.**—Tambien se distinguen las personas por razon de su estado civil en casados y solteros, y esta division era causa de algunas diferencias en el órden administrativo, porque con la mira de fomentar los matrimonios, concedian las leyes ciertos privilegios y exenciones de cargas y oficios concejiles á los casados por espacio de cuatro años, y en todo tiempo á los que llegasen á tener cierto número de hijos (5).

Esta legislacion jamás fué constante y generalmente observada; ni es de lamentar tampoco que hubiese caido en olvido, porque no se fomenta la poblacion con leves favores, y menos todavía premiando en el hombre los prodigios de su fecundidad, sino difundiendo la moral que inclina á las unio-

(1) Tít. IX, lib. I, Nov. Recop.
(2) Ley de 8 de enero de 1845, art. 7.
(3) Ley de 18 de marzo de 1846, arts. 4 y 14.
(4) Ley de 8 de enero de 1845, arts. 13 y sig.
(5) Ley 7, tít. II, lib. X, Nov. Recop.

nes lícitas, aumentando las riquezas y haciendo llegar al seno de las familias aquel grado de bienestar que permite contraer vínculos perpétuos sin imprudencia.

## SECCION CUARTA.

### Deberes de la administracion relativos al estado político de las personas.

# CAPÍTULO XXII.

## De los derechos civiles y políticos.

1060.—Estado político.
1061.—Derechos civiles.
1062.—Garantías individuales.
1063.—Seguridad personal.
1064.—Inviolabilidad del domicilio.
1065.—Allanamiento de morada.
1066.—Igualdad ante la ley.
1067.—Suspension de las garantías individuales.
1068.—Extranjeros.
1069.—Son domiciliados ó transeuntes.
1070.—Cartas de naturaleza.
1071.—Derechos políticos.
1072.—Admision á los empleos y cargos públicos.
1073.—Derecho de peticion.

**1060.**—Divídense las personas por razon de su estado político en naturales y extranjeros, ciudadanos y no ciudadanos:

Son naturales ó se reputan españoles:

1. Todas las personas nacidas en los dominios de España.

2. Los hijos de padre ó madre españoles, aunque hayan nacido fuera de España.

3. Los extranjeros que hayan obtenido carta de naturaleza.

4. Los que sin ella hayan ganado vecindad en cualquier pueblo de la monarquía.

La calidad de español se pierde por adquirir naturaleza en pais extranjero y por admitir empleo de otro gobierno sin licencia del Rey (1).

**1061**.—La Constitucion garantiza á todo español ciertos

(1) Const. art. 1.º

derechos civiles cuya mas elevada síntesis está significada en dos solas palabras: *libertad*, *propiedad*. Son dos necesidades del individuo, y por tanto dos condiciones indeclinables de la existencia social.

Los derechos civiles; aquellos que pertenecen al hombre como hombre, descansan en el principio de la *igualdad absoluta*; y así todos los españoles tienen igual derecho á la proteccion de sus personas y propiedades.

**1062.**—Las garantías individuales consisten en la seguridad personal, en la inviolabilidad del domicilio y en la igualdad ante la ley.

**1063.**—Porque la Constitucion respeta la seguridad personal, establece que ningun español pueda ser preso, ni separado de su domicilio sino en los casos y en la forma que las leyes prescriben (1); es decir, despues de instruida una sumaria informacion de la cual resulte haber acaecido un hecho que merezca, segun la ley, ser castigado con pena corporal, y arroje algun motivo ó indicio legal suficiente para creer que tal persona fué su autor (2). Esta detencion es un acto de mera defensa del órden público, una simple medida de policía; por cuya razon la autoridad política debe entregar al tribunal competente á los detenidos con las diligencias practicadas en el término de veinticuatro horas (3).

Entonces auxilian las autoridades administrativas á las judiciales instruyendo á prevencion por sí ó por medio de sus delegados el sumario en averiguacion del delito; pero además pueden detener á los infractores de los reglamentos de policía y bandos de buen gobierno por via de correccion, y á toda persona legítimamente sospechosa de mal vivir, dictando en tales casos las providencias oportunas dentro de los límites de su potestad disciplinar.

**1064.**—La inviolabilidad del domicilio es el derecho que la Constitucion concede á todo español, de impedir que la au-

(1) Ibid. art. 1.º
(2) Decreto de las córtes de 11 de setiembre de 1820, restablecido en 30 de agosto de 1836, art. 2.
(3) Ibid. art. 3, y ley de 2 de abril de 1845, art. 5.

toridad penetre en su morada sin su consentimiento, salvo en ciertas circunstancias y bajo tales formas protectoras, que excluyen el mas leve asomo de arbitrariedad en el allanamiento forzoso. Si se trata de averiguar el cuerpo de un delito ó de prender al presunto delincuente, deben preceder las mismas circunstancias, por regla general, que las leyes exigen para la detencion de las personas.

**1065.**—A los comisarios de proteccion y seguridad pública y á sus agentes subalternos les está expresamente prohibido penetrar en las casas particulares sin prévia autorizacion del dueño. Si hubiere necesidad, por exigirlo así la investigacion de un hecho criminal ó la detencion de algun delincuente, deben proceder á ello en compañía del teniente alcalde ó regidor del distrito; y en caso de urgencia ó negativa de la autoridad municipal, se hará acompañar de dos vecinos honrados cuyo domicilio estuviere dentro del propio barrio (1).

Tampoco es lícito al resguardo registrar ni allanar, á pretesto de perseguir el contrabando, las casas y almacenes situados dentro de la circunferencia de las murallas, casetas de vigilancia ó cercas de las capitales y puertos habilitados, á excepcion de aquellos casos en que el seguimiento de una causa requiera que se busque el cuerpo del delito, ó cuando de hecho se persiga el bulto ó género desde el punto por donde se introdujo, ó por hallarle en la calle (2); pero de todo reconocimiento que se intente hacer en cualquier casa particular ó de comercio, debe darse prévio aviso por escrito á la autoridad local requiriendo su asistencia. Es un deber del alcalde prestar este auxilio á los gefes y agentes subalternos de la Hacienda pública; y si negase su cooperacion ó no acudiese con brevedad, podrán aquellos ejecutar el reconocimiento con asistencia de dos vecinos honrados (3).

La legislacion vigente sobre inviolabilidad del domicilio

(1) Real órden de 30 de enero de 1844, art. 6.
(2) Real órden de 18 de enero de 1834.
(3) Ley de 3 de mayo de 1830, art. 118, y real órden de 16 de setiembre de 1842, regla 3.ª

ni es homogénea, ni completa, ni lo será mientras no se dicte una ley general que ponga en consonancia el ejercicio de este derecho con los principios constitucionales.

**1066.**—La igualdad ante la ley está consignada en el artículo de la Constitucion en el cual se establece que unos mismos códigos regirán en toda la monarquía (1); asunto que no atañe directamente al órden administrativo, sino al judicial.

**1067.**—Si la seguridad del estado exigiese en circunstancias extraordinarias la suspension temporal en toda la monarquía ó en parte de ella de las garantías individuales, el gobierno debe solicitar de las córtes la autorizacion competente que será objeto de una ley (2); y del uso que hiciere de tan latas facultades, dará pronta y estrecha cuenta á los cuerpos colegisladores.

**1068.**—Extranjero es la condicion opuesta al natural. Viven como los españoles bajo la proteccion de nuestras leyes y autoridades; pero no gozan de ningun derecho político, porque no se consideran miembros del estado.

**1069.**—Los extranjeros de orígen se diferencian en domiciliados y transeuntes; y segun que pertenezcan á una ú otra clase, gozan de distinto fuero.

Los primeros ó avecindados se reputan por las leyes de España, asi en cuanto á los derechos como en punto á las cargas, cual si fuesen vecinos.

Los segundos son los que viven de paso, sin ánimo de permanecer en nuestro territorio. Los transeuntes no pueden ejercer en España las artes liberales ni los oficios mecánicos sin autorizacion competente de los gefes políticos, sometiéndose al pago del subsidio industrial ó de la contribucion que la sustituya; mas si tuviesen tienda ó taller abierto, se consideran como avecindados y pagan todas las contribuciones que los naturales del pais.

Están exentos los extranjeros transeuntes de servicios

(1) Art. 5.
(2) Art. 8.

personales y del pago de contribuciones, aunque no de los derechos de aduana, ni de los impuestos de consumos, ni tampoco de cargas concejiles (1).

Para evitar perjuicios á los interesados está mandado repetidas veces formar matrículas de todos los extranjeros residentes en España con expresion de domiciliados y transeuntes (2); deber hoy cometido especialmente á los celadores de proteccion y seguridad pública (3).

Los extranjeros transeuntes obedecen á las leyes de España en todo lo concerniente al derecho internacional privado, ó sea al estado y capacidad de las personas, salvo si existiesen tratados que modifiquen en este punto la letra y el espíritu de nuestra legislacion civil y administrativa; y asi, al contraer matrimonio, puede la autoridad administrativa suplir el disenso paterno y limitar la patria potestad, como si los contrayentes fuesen naturales ó estuviesen avecindados (4).

**1070.**—Tambien pueden los extranjeros entrar en el ejercicio de todos los derechos y prerogativas propias del español, obteniendo privilegio de naturalizacion ó carta de naturaleza. Esta habilitacion es de dos maneras; absoluta ó la total incorporacion en el reino del sugeto á quien se concede para poder disfrutar todos y cualesquiera oficios, como si verdaderamente hubiese nacido en España, y limitada ó una mera aptitud para aquella determinada gracia que en la carta se expresa (5).

Antiguamente no se otorgaban estas naturalezas á los extranjeros, sino en caso de precisa necesidad, ó por especiales méritos de la persona, ó por no haber cosa proporcionada con que premiar sus servicios, sino con algun oficio ó dignidad que pidiese para su goce semejante cualidad, y aun

(1) Real órden de 11 de agosto de 1837.
(2) Ibid. y leyes 8, 9 y 10, tít. XI, lib. VI, Nov. Recop.
(3) Real órden de 30 de enero de 1844.
(4) Véase esta cuestion en la *Jurisprudencia administrativa* por Don Juan Sunyé, tom. 1.° pág. 375.
(5) Ley 6, tít. XIV, lib. I, Nov. Recop.

entonces prévio el consentimiento de las ciudades y villas de voto en córtes, para que libre y espontáneamente conviniesen en concederla (1).

**1071.**—Además de los derechos civiles que la Constitucion garantiza á todo español, otorga ciertos derechos políticos que consisten en la participacion mas ó menos directa del poder público y tienen á la *capacidad relativa* por fundamento. Y aunque la denominacion de ciudadano se aplica en su sentido mas lato á cualquier súbdito de un gobierno libre, en otra acepcion mas estrecha significa la persona que está en el pleno ejercicio de sus prerogativas de ciudadanía.

Los derechos políticos, ó los derechos del ciudadano español se comprenden en los cuatro siguientes: admision á los empleos y cargos públicos, peticion, imprenta y eleccion.

**1072.**—Todos los españoles son admisibles á los empleos y cargos públicos segun su mérito y capacidad (2); es decir, que las leyes secundarias deben desenvolver el espíritu de la Constitucion, haciendo los llamamientos en interés del estado y conforme á las reglas de la justicia distributiva.

Del ejercicio de este derecho, ó mas bien de esta aptitud, no puede ser privado ningun ciudadano, sino en virtud de sentencia judicial, cuando incurriese en tal delito que merezca la pena de inhabilitacion temporal ó perpétua, absoluta ó especial de obtener cargos públicos. Entonces la autoridad administrativa, respetando el fallo del juez, está obligada á suspender ó destituir al agente penado de su destino, y á no proveer otro alguno en la persona declarada incapáz, mientras no espire el término señalado en la sentencia, ó el sentenciado no obtuviere su rehabilitacion con arreglo á la ley (3).

**1073.**—Todo español tiene derecho para dirigir peticiones por escrito á las córtes y al Rey conforme determinen las leyes (4); mas como no se ha publicado ningun reglamento

(1) Ibid.
(2) Const. art. 5.
(3) Código penal, arts. 29 y 44.
(4) Const. art. 3.

en que se concilie la franca expresion del pensamiento individual ó colectivo con los intereses del órden público, con el respeto debido á las prerogativas constitucionales y con el libre ejercicio de las atribuciones propias de cada autoridad, carecemos de una série de disposiciones que contengan reglas fijas y uniformes acerca de la materia.

Sin embargo, limitan el derecho de peticion la ley de Ayuntamientos en cuanto les prohibe hacer por sí, prohijar, ni dar curso á exposiciones sobre negocios políticos (1); la de Diputaciones provinciales que ordena lo mismo (2); la de Consejos provinciales segun cuyo contesto no pueden elevar ni apoyar peticion alguna de cualquiera especie que sea al gobierno ni á las cortes (3), y una disposicion del ministerio de la Guerra en la cual se resuelve que los individuos del ejército no promuevan nunca solicitudes, recursos, exposiciones, ni manifestaciones en voz de cuerpo de ninguna especie, bajo ningun motivo ni pretesto por plausible ó justificado que parezca, ya sea firmando varios individuos, ya uno solo á nombre y en representacion de otros, bien para solicitar alguna gracia, bien para reclamar de agravios, para dirigir felicitaciones al gobierno, para manifestarle adhesion ú ofrecerle servicios (4); providencia muy necesaria, no solo porque la libertad opuesta quebrantaría la rigidéz de la disciplina militar, sino porque así lo exige la dignidad del gobierno, pues las manifestaciones de la fuerza armada mas pueden reputarse por exigencias, que por reverentes y sumisas exposiciones.

(1) Ley de 8 de enero de 1845, art. 85.
(2) Ley de 8 de enero de 1845, art. 58.
(3) Ley de 2 de abril de 1845, art. 11.
(4) Real órden de 25 de agosto de 1843.

# CAPÍTULO XXIII.

## De la libertad de imprenta.

1074.—Libertad de imprenta.
1075.—Justas restricciones.
1076.—Circunstancias necesarias para la publicacion de todo impreso.
1077.—Clasificacion de los impresos.
1078.—Obras.
1079.—Folletos.
1080.—Hojas sueltas.
1081.—Periódicos.
1082.—Garantías de su publicacion.
1083.—Agravios á particulares.
1084.—Respeto á las personas reales.
1085.—Delitos de imprenta.

—

**1074.**—Todos los españoles pueden imprimir y publicar libremente sus ideas sin prévia censura, con sujecion á las leyes (1).

La imprenta no será libre solo porque la Constitucion así lo declare; es preciso ádemás que los reglamentos no la opriman con trabas, ni la vejen con impuestos, ni entorpezcan la circulacion de los impresos con exhorbitantes tarifas. Pues que el gobierno acepta el principio de la libertad, debe desarrollarlo con buena fé y proteger la emision del pensamiento de tal manera, que la imprenta sirva para moralizar la educacion del pueblo por medio de la sociedad y la sociedad se moralice por el influjo de la educacion.

**1075.**—La administracion adopta varias medidas preventivas á fin de que el ejercicio de la libertad de imprenta esté exento de los abusos que pudieran convertir el uso legítimo de aquel derecho en una verdadera licencia. Las medidas represivas son de la competencia casi exclusiva de los tribunales comunes, á quienes por lo tanto corresponde castigar los delitos de la imprenta contra la religion, ó la seguridad del estado, ó el órden público, ó las buenas costumbres, así como las calumnias y las injurias contra corporaciones y particulares. Si alguna vez la autoridad administrativa aparece

(1) Const. art. 2.

reprimiendo en materias de imprenta, es tan solo cuando emplea su poder coercitivo para hacer cumplir los reglamentos que tienen por objeto asegurar la accion del gobierno en ciertos casos, y en otros la responsabilidad de los culpables ante la justicia.

De las medidas represivas algunas se refieren á los impresores, libreros y expendedores de impresos; las demás conciernen á los impresos mismos.

Las primeras serán objeto de nuestro exámen cuando tratáremos de las industrias reglamentadas; las segundas pertenecen con propiedad á este lugar.

Distínguense en generales á todos los impresos y especiales á cada clase.

**1076.**—Son generales ó comunes las circunstancias de poner el nombre y apellido del impresor y el lugar y año de la imprenta, y el deber de entregar al gefe político, antes de proceder á la expendicion, un ejemplar y otro al promotor fiscal; y si no residiese el gefe político en el pueblo donde se hace la publicacion, debe ser entregado al gefe civil y en su defecto al alcalde. Ambos ejemplares irán corregidos y firmados por el editor responsable, siendo el primero remitido dentro de un mes á la biblioteca nacional, y el segundo á la provincial, si la hubiere, y si no, devuelto al interesado. Las contravenciones á esta última disposicion se castigan con una multa de 500 á 1000 reales (1).

**1077.**—Las especiales son varias segun que los impresos pertenecen á la clase de obras, folletos, hojas sueltas y periódicos.

Entiéndese por obra todo impreso que excede de veinte pliegos de la marca del papel sellado: folleto es el impreso que excediendo de un pliego de dicha marca y no pasando de veinte, se publica sin los requisitos dispuestos por la ley para los periódicos: hoja suelta llámase cualquier impreso que se publica sin los requisitos necesarios al periódico y que no exceda del volúmen señalado para constituir obra, si contie-

(1) Real decreto de 10 de abril de 1844, art. 5.

ne alguna noticia ó artículo concerniente á la política; y en fin, se denomina periódico todo impreso que se publique en épocas ó plazos determinados ó inciertos, ya se diere á conocer con un título adoptado préviamente, ya lo cambie en alguna ó algunas de sus publicaciones, insertando noticias políticas ó variedad de artículos (1).

**1078.**—Para la publicacion de las obras y folletos no se exigen por regla general otras circunstancias que las comunes á todos los impresos, exceptuando los escritos relativos al dogma, á la sagrada Escritura y á la moral cristiana, los cuales no podrán imprimirse sin prévio exámen y aprobacion del diocesano; y si se publicaren sin tal licencia, serán embargados por la autoridad civil (2).

Fúndase esta mayor libertad concedida á las obras en que, como su composicion requiere tiempo, su adquisicion comodidades y su lectura reflexion, no se dirigen á un público numeroso y fácil de extraviar, sino á ciertas clases superiores de la sociedad, á quienes su madura inteligencia y su recto criterio, defienden contra el contagio de toda mala doctrina. Bastan, pues, las medidas represivas para contener los abusos de la imprenta en este linage de escritos siempre extensos, y las mas veces graves y profundos, siendo legalmente responsable de cualesquiera excesos el autor ó editor de la obra, y el impresor, en caso de ausencia, fuga, incapacidad ó insolvencia de aquellos (3).

**1079.**—Con respecto á los folletos se observa lo prevenido para las obras (4), porque se acercan á estas mas que otro impreso alguno; y si bien su circulacion suele ser mucho mayor, como no hieren sino con un solo golpe, no parece tan fácil la seduccion. Si el gobierno fuere con tanto extremo suspicáz que exigiese mil molestas garantías antes de permitir estos desahogos de la opinion, seria muy posible que el picante folleto se convirtiese en libelo infame y clandesti-

(1) Ibid. arts. 13 y sig.
(2) Ibid. art. 105.
(3) Ibid. art. 15.
(4) Ibid. art. 16.

no; de suerte que por no conceder una libertad razonable de escribir se provocaría al desenfreno de la imprenta.

**1080.**—La publicacion de las hojas sueltas debe estar sujeta á reglas mas severas, porque excitan y alimentan la curiosidad general, hablan el lenguaje del vulgo y lisonjean con frecuencia sus pasiones. Cualquiera tiene dineros para comprar una hoja suelta y tiempo para leerla, pero pocos razon para juzgarla. Y como la parte pensadora de las naciones es tan corta comparada con la poblacion general, de ahí nace la necesidad de exigir garantías prévias contra los peligrosos abusos de esta clase de escritos. La ley ordena que de la publicacion de toda hoja suelta salga garante un editor en quien se reunan las mismas circunstancias requeridas para los editores responsables de los periódicos, y si no las tuvieren, responderá de cualesquiera abusos el impresor, salvo su derecho para reclamar contra el autor ó editor la indemnizacion competente (1).

**1081.**—En el periódico, y principalmente en el diario, estriba el gran poder de la imprenta, cuyo movimiento contínuo de percusion y cuyos esfuerzos incesantes para gravar las ideas en el pueblo, le convierten en una verdadera palanca social. La imprenta sin el periódico es el pensamiento sin brazo que ejecute, la voz sin eco que la repita.

Mientras la imprenta periódica interprete con lealtad y con inteligencia las necesidades y los deseos de la nacion, será fuerte porque es la opinion viva, el favor ó la resistencia general organizados. La imprenta, así entendida, ha cambiado la naturaleza de los medios administrativos y trastornado las fuerzas que pierden ó salvan á las sociedades, que levantan ó derriban las instituciones. La imprenta despojó de su antigua eficacia á los gobiernos de violencia, pues solo una idea puede vencer á otra idea, un periódico domar á otro periódico.

Mas cuando la imprenta se transforma en instrumento de decepcion ó en máquina de guerra, su poder para el bien es-

(1) Ibid. art. 18.

pira, porque solo á Dios es dado agitar las tormentas y calmar las tempestades, y quédale únicamente su nocivo influjo extraviando la opinion, atizando el fuego de las discordias civiles ó encendiendo las pasiones populares.

Los periódicos de la oposicion faltan á sus deberes de ilustrar y moralizar al pueblo, si hallan legítimo todo ataque y asaltan de mil maneras el gobierno y debilitan la sociedad combatiendo ciegamente sus principios fundamentales, su religion, su órden público, las prerogativas de los poderes políticos, sus leyes, y muchas veces se exceden hasta penetrar en el secreto de las intenciones revelando al público actos de la vida íntima del hombre que rige los destinos del estado.

El gobierno, por su parte, hostiliza á la oposicion con denuncias, procesos, multas y embargos; remedios insuficientes y negativos, cuando no son peores que la enfermedad, y empeña la discusion en otros periódicos sostenidos ó auxiliados por el ministerio. Mas el periódico ministerial, en cuanto está sujeto á extrañas influencias y es órgano de agenas convicciones y defensor obligado por su interés de todos los actos del gobierno, no merece la general confianza: *tellum imbelle sine ictu.* Así es como el gobierno, escaso de influencia moral y de ascendiente político, en vez de reinar sobre la opinion conforme reina en los intereses, está á merced de un corto número de personas que dominan la imprenta.

La única manera de enfrenar este poder absoluto de los gobiernos libres, es destruir el monopolio que entrega toda la fuerza de la imprenta en manos de unos pocos privilegiados, y facilitar los medios de circulacion de las opiniones políticas de todos. Así será la opinion mas ilustrada por el influjo de la concurrencia, y el gobierno mas poderoso atribuyéndole la excentralizacion de las ideas una superioridad relativa con respecto á cada foco. Es sabido que mas fácilmente se gobierna á la muchedumbre, que se sujeta un corto número de próceres orgullosos.

**1082.**—Segun la legislacion de España, para la publica-

cion de cualquier periódico, se exigen los siguientes requisitos ó garantías:

I.ª Editor responsable de cuanto en él se escriba.=Para ser editor responsable de un periódico se requiere:

I. Hallarse avecindado un año antes con casa abierta en el pueblo en donde se publique el periódico.

II. Pagar anualmente 1000 reales de contribucion directa en Madrid, 800 en Barcelona, Cádiz, Coruña, Granada, Málaga, Sevilla, Valencia y Zaragoza, y 300 en los demás pueblos.

III. Acreditar que está satisfaciendo desde un año antes dichas contribuciones.

Ningun editor responsable puede serlo mas que de un solo periódico al mismo tiempo.

Los documentos que acrediten la aptitud de los editores responsables se presentan al gefe político, el cual debe mandar se instruya el oportuno expediente para averiguar si los que solicitan serlo reunen las cualidades señaladas pór la ley y dictar su decision en el término de ocho dias. Si su resolucion no fuese favorable, puede todavía el interesado recurrir al gobierno.

II. Un depósito de 120000 reales efectivos en Madrid, 80000 en las capitales arriba expresadas y 45000 en los demás pueblos del reino. Si el período de la publicacion fuere de quince dias, el depósito podrá reducirse à la mitad de estas sumas.

El editor responsable debe hacer la consignacion de aquellas cantidades en el Banco de san Fernando ó en poder de sus comisionados en las provincias, devolviéndosele tan luego como cese la publicacion del periódico. Son admisibles como dinero los efectos de la deuda consolidada del tres, cuatro y cinco por ciento, segun la cotizacion del dia en que se verifique el depósito, ó del mas próximo, si en aquel no la hubiese habido.

El depósito debe mantenerse siempre íntegro; por manera que si sufriese menoscabo á consecuencia de exigir de él el importe de cualesquiera penas pecuniarias ó las costas de al-

gun proceso por delitos cometidos en el periódico, el editor responsable está obligado á completarlo dentro de tres dias, y no verificándolo, se le devuelve la cantidad restante y cesa la publicacion.

Exceptúanse de la obligacion del depósito y de presentar editor responsable los Boletines oficiales y los Diarios de avisos, siempre que se limiten á los asuntos que declaran sus títulos, como igualmente los periódicos que no traten de materias políticas ó religiosas.

Ningun periódico puede imprimirse ni publicarse sin las formalidades arriba dichas, siendo obligacion de los gefes políticos suspender todos los que se encontraren en este caso, y lo mismo aquellos que la ley declara exentos de tales requisitos, si se exceden de su verdadero objeto.

**1083.**—Cuando una persona se crea ofendida en algun periódico tiene derecho el interesado ú otro cualquiera en su nombre, á que se inserte en el mismo periódico la contestacion que quiera dar, reducida á negar, desmentir ó explicar los hechos que sirvan de pretesto ó fundamento á la ofensa, y no está obligada á pagar cosa alguna por esta insercion, no excediendo la respuesta del doble del artículo contestado, ó de treinta líneas, si el artículo ocupa menos de quince; pero pagará lo restante segun la tarifa ó práctica del periódico. En caso de ausencia ó muerte de la persona ofendida, tienen igual derecho sus parientes dentro del segundo grado. La contestacion se insertará en alguno de los tres números primeros que se publiquen despues de entregada en la redaccion (1).

**1084.**—Está rigorosamente prohibido imprimir y publicar escrito alguno en que se trate de la vida privada del Rey ó de su real consorte, so pena de ser suprimido el periódico que publicare artículos semejantes, incurriendo además en la pérdida del depósito; y si fuere el impreso de la clase de los folletos, su autor ó impresor incurre en la multa de 60000 reales, sin perjuicio en ambos casos de las otras penas im-

(1) Ibid. arts. 20 y sig.

puestas por las leyes á los delitos contra la real persona y su augusta familia (1).

**1085.**—La clasificacion de los delitos de la imprenta, sus penas, la forma de las denuncias, la organizacion de los tribunales, la sustanciacion del proceso, el juicio de calificacion y la ejecucion de las sentencias son asuntos de la exclusiva competencia de los tribunales (2), y solamente pertenecen al órden administrativo cuando los escritos tuviesen carácter oficial como expresion de las autoridades constituidas, en cuyo caso quedan sujetos á las leyes vigentes sobre responsabilidad de los empleados públicos (3).

## CAPÍTULO XXIV.

### De las elecciones políticas.

1086.—Derecho electoral.

1087.—La administracion protege su ejercicio.

—

**1086.**—La Constitucion declara que el Congreso de los diputados se compone de los que nombren las juntas electorales en la forma que determina la ley (4). Tambien establece que cada provincia tenga su Diputacion provincial elegida segun la ley dispone (5), y que haya en los pueblos alcaldes y Ayuntamientos, siendo estos últimos nombrados por los vecinos á quienes la ley concede tal derecho (6).

Resulta del testo expreso de la Constitucion que todo español en el pleno ejercicio de sus derechos de ciudadano, tiene una participacion indirecta en el poder y en los negocios del estado por medio de la eleccion, y que los sufragios del pueblo ó de aquella parte del pueblo en quien la ley reconoce capacidad electoral, recaen sobre asuntos de interés comun

(1) Real órden de 3 de setiembre de 1847.
(2) Reales decretos de 10 de abril de 1844 y 6 de julio de 1845.
(3) Real decreto de 10 de abril de 1844, art. 108.
(4) Art. 20.
(5) Art. 72.
(6) Art. 73.

de mayor ó menor grado en razon de su importancia; de donde se sigue la division de las elecciones en políticas ó parlamentarias, provinciales y municipales.

**1087.**—El primer deber de la administracion es defender la libertad de los electores, porque sin ella no hay verdad en el sufragio. Si la eleccion ha de expresar la voluntad pública, conviene que la ley y el gobierno protejan la seguridad personal de todos los electores, cualquiera que sea su opinion, y amparen el libre ejercicio de su derecho contra la violencia de las pasiones exaltadas por el espíritu de partido.

Cuando las autoridades, en vez de proteger la libertad mas ámplia de eleccion y de guardar y hacer guardar las leyes que la garantizan, se entrometen en las operaciones electorales apoyando ó combatiendo esta ó aquella candidatura, desconocen su obligacion de mantenerse pasivos en la contienda y esperar con calma el juicio del pais. Su neutralidad no debe interrumpirse sino cuando fuere necesario intervenir para sofocar toda influencia ilegítima que pudiese bastardear la eleccion, violentando ó extraviando la conciencia de los electores. El dia en que se consagrase como principio la intervencion del gobierno en las elecciones y la ciega sumision de todos los empleados á la voluntad del ministerio durante estas pruebas solemnes de tolerancia, ese mismo dia peligraban las públicas libertades.

### Articulo 1.º—Electores y elegibles.

1088.—Electores.
1089.—Lo son por derecho propio.
1090.—Domicilio político.
1091.—Garantías del derecho electoral.
1092.—Censo electoral.
1093.—Capacidades.
1094.—Número de electores.
1095.—Causas de incapacidad.
1096.—Elegibles.
1097.—Condiciones de elegibilidad.
1098.—Causas de incapacidad.
1099.—Incapacidad absoluta.
1100.—Incapacidad relativa.
1101.—Opcion entre varios distritos.
1102.—Naturaleza del cargo de diputado.

—

**1088.**—Tiene derecho de ser incluido en las listas de electores para diputados á córtes en el distrito donde estuvie-

re domiciliado, todo español mayor de veinticinco años, si al tiempo de hacer ó rectificar las listas y un año antes, estuviese pagando 400 reales de contribucion directa (1).

**1089.**—Infiérese del artículo anterior que los electores lo son por la voluntad de la ley, de suerte que la inscripcion de sus nombres en las listas es una operacion administrativa, cuyo objeto es declarar que existen en tal persona las cualidades necesarias para gozar de aquel derecho inherente á su posesion.

**1090.**—El domicilio político es el domicilio real en el distrito á que el elector corresponde; de donde se sigue que la mudanza de domicilio real produce cambio en el domicilio político, que nadie puede votar en dos distritos y que la residencia accidental de un elector en otro distrito diferente del suyo, no le habilita para emitir allí su voto.

**1091.**—La edad y la propiedad son dos garantías que la ley exige á los electores, la una de aptitud intelectual y la otra de capacidad moral, sin cuyas condiciones la libertad de los sufragios, lejos de ser un bien, sería un mal para los pueblos. Compútanse las cuotas que el elector satisface por contribucion directa, pues como las indirectas se pagan en razon del consumo voluntario, no son signos ni tan ciertos ni tan perceptibles de riqueza.

**1092.**—Para computar la contribucion se consideran bienes propios:

I. Respecto de los maridos, los de sus mujeres mientras subsista la sociedad conyugal.

II. Respecto de los padres, los de sus hijos mientras sean legítimos administradores de ellos.

III. Respecto de los hijos, los suyos propios de que por cualquier concepto sean sus madres usufructuarias.

La contribucion que pagare una sociedad, compañía ó empresa, sirve á los socios ó accionistas en proporcion del interés que cada uno pruebe tener en ella (2). Acredítase el

(1) Ley de 18 de marzo de 1846, art. 14.
(2) Ibid. arts. 6, 7 y 15.

pago de la contribucion con los recibos del último año (1), y aprovechan estos al pagador legal de la cuota, y de consiguiente á la persona ó personas que perciban los productos líquidos de cada finca y segun la parte que cada cual percibiere, si son varios los condueños.

**1093.**—Tambien tienen derecho á ser incluidos en las listas, si pagan 200 reales de contribucion directa y tienen las demás cualidades que la ley requiere:

I. Los individuos de las academias Española, de la Historia y San Fernando.

II. Los doctores y licenciados.

III. Los individuos de cabildos eclesiásticos y los curas párrocos.

IV. Los magistrados, jueces de primera instancia y promotores fiscales.

V. Los empleados activos, cesantes y jubilados cuyo sueldo llegue á 8000 reales anuales.

VI. Los oficiales retirados del ejército y armada desde capitan inclusive arriba.

VII. Los abogados con un año de estudio abierto.

VIII. Los médicos, cirujanos y farmacéuticos con un año de ejercicio.

IX. Los arquitectos, pintores y escultores con título de académicos de alguna de las de nobles artes.

X. Los profesores y maestros de cualquier instituto de enseñanza costeado por los fondos públicos (2).

Obsérvese como nuestro sistema electoral descansa en la base mista de riqueza y capacidad. La primera supone cierto interés positivo en conservar el órden público y un grado de educacion equivalente á otro grado de fortuna; y la segunda, ó el desempeño de una profesion literaria ó artística, envuelve la presuncion de cuanta aptitud es necesaria para ejercer con acierto el derecho electoral.

**1094.**—Si en algun distrito no llegaren á ciento cincuen-

(1) Ibid. art. 14.
(2) Ibid. art. 16.

ta los electores que tengan las condiciones requeridas por la ley, debe completarse dicho número con los mayores contribuyentes de contribuciones directas, en cuyo caso son tambien electores todos los que paguen una cuota igual á la que pagare el menor contribuyente para completar aquel número (1).

**1095.**—La ley declara incapaces para el ejercicio del derecho electoral:

I. A los que al tiempo de hacerse las elecciones se hallen procesados criminalmente, si hubiere recaido auto de prision contra ellos.

II. A los que por sentencia judicial hubieren padecido penas corporales, aflictivas ó infamatorias, no habiendo obtenido su rehabilitacion.

III. A los que estén bajo interdiccion judicial por incapacidad física ó moral.

IV. A los fallidos ó declarados en suspension de pagos ó que tengan sus bienes intervenidos.

V. A los apremiados como deudores á los caudales públicos en concepto de segundos contribuyentes (2).

En todos los casos referidos hay una tacha que oponer á su conducta, cierta presuncion desfavorable á la moralidad del elector que la ley halla motivo bastante para excluirle ó suspenderle del ejercicio de su derecho mientras el vicio no se subsana, ó la causa de la interdiccion no desaparece.

**1096.**—Para ser diputado se requiere ser español del estado seglar, haber cumplido veinticinco años de edad y poseer con un año de antelacion al dia en que se verifiquen las elecciones, una renta de 12000 reales procedente de bienes raices, ó pagar anualmente con la misma antelacion 1000 reales de contribucion directa (3).

**1097.**—La ley exige mas garantías al elegible que al elector, no obstante que por lo comun las de propiedad suelen ser ilusorias y poco eficaces, pues las únicas verdaderas

(1) Ibid. art. 17.
(2) Ibid. art. 15.
(3) Ibid. art. 4.

y positivas existen en la composicion del colegio electoral.

La circunstancia de español equivale á la cualidad de miembro del estado y partícipe de los derechos y cargas del ciudadano: la de seglar fúndase en la conveniencia de alejar al clero de los negocios temporales, si bien la ley utiliza su influjo en la política abriéndole las puertas del Senado en donde tienen entrada todos los elementos conservadores de la sociedad: la edad señala el ingreso del ciudadano en la mayoría legal en cuya época adquiere la plenitud de sus derechos políticos y civiles, y la renta ó la contribucion son signos de propiedad, y esta una débil garantía de independencia.

La renta de 12000 reales se prueba acreditando el interesado haber pagado con un año de antelacion la cuota de contribucion directa que en el pueblo ó pueblos donde radiquen los bienes corresponda á dicha renta. La contribucion de los 1000 reales pruébase acreditando el interesado su pago con el recibo ó recibos de las respectivas oficinas de Hacienda (1).

Para computar la renta y la contribucion á los elegibles se observa igual jurisprudencia que hemos expuesto con respecto á los electores (2).

**1098.**—Hay circunstancias que incapacitan para desempeñar el cargo de diputado á córtes: estas causas de incapacidad son las mismas que inhabilitan para el ejercicio del derecho electoral (3).

**1099.**—Otras causas hay de incompatibilidad ya absoluta, ya relativa. La primera consiste en la prohibicion legal de ejercer simultáneamente el cargo de diputado y desempeñar ciertos empleos activos, cuales son:

I. Capitanías generales de provincia.
II. Comandancias generales de departamento de marina.
III. Fiscalías de las audiencias.
IV. Gobiernos políticos.

(1) Ibid. art. 5.
(2) Véase núm. 1092.
(3) Véase núm. 1095.

v. Intendencias de rentas.

Los que hallándose comprendidos en alguna de las clases mencionadas fueren elegidos diputados, deben optar en el término de un mes entre este cargo y el empleo que desempeñan, contándose el plazo desde la aprobacion de las actas de los respectivos distritos electorales. Si dentro de un mes no optasen, se entiende que renuncian el cargo de diputado (1).

La ley, pues, no priva de la cualidad de elegibles á los funcionarios de las expuestas categorías, sino que en interés del órden público, por no interrumpir los servicios administrativos mas importantes, ó por no descuidarlos durante la ausencia de sus gefes, pone al diputado electo en la forzosa alternativa de permanecer en su puesto ó tomar asiento en el Congreso. No se funda la incapacidad en la naturaleza contradictoria de las funciones legislativas y administrativas, sino en la imposibilidad de conciliar el deber de residencia de aquellas autoridades con la presencia del diputado en la legislatura. Por eso mismo esta incompatibilidad no comprende á los funcionarios de igual clase que por razon de sus empleos residen en Madrid (2).

**1100.**—La incompatibilidad relativa es la inhabilitacion para ser elegidos los funcionarios de provincia ó de otras demarcaciones particulares que ejerzan autoridad, mando político ó militar ó jurisdiccion de cualquiera clase en los distritos sometidos en todo ó en parte á su autoridad, mando ó jurisdiccion; y si estos funcionarios dejasen sus empleos por renuncia, destitucion ú otra causa, tampoco pueden ser elegidos en dichos distritos hasta seis meses despues de haber cesado en el ejercicio de sus empleos (3).

Fúndase esta incompatibilidad relativa en el temor de que las autoridades pudiesen abusar de su potestad violentando la conciencia de los electores, si se presentaban co-

(1) Ibid. art. 8.
(2) Ibid. art. 9.
(3) Ibid. art. 10.

mo candidatos en el territorio sujeto á su mando ó jurisdiccion.

**1101.**—Nadie puede ser diputado por dos ó mas distritos á la vez. Si una misma persona fuese elegida en varios, debe optar ante el Congreso por uno de ellos dentro de los ocho dias siguientes á la aprobacion de la última de sus actas electorales, si hubiere sido admitido como diputado. Si no hubiese sido admitido, debe optar dentro de dos meses contados desde dicha aprobacion; y á falta de opcion hecha en los plazos designados, la suerte decide por qué distrito habrá de ser representante (1).

**1102.**—El cargo de diputado es gratuito y voluntario, y se puede renunciar antes y despues de haber tomado asiento en el Congreso (2).

### Articulo 2.° — Formacion de las listas electorales.

1103.—Listas electorales.
1104.—Su formacion.
1105.—Su permanencia.
1106.—Su rectificacion.
1107.—Decisiones del gefe político.
1108.—Recurso á las audiencias.
1109.—Ultimacion de las listas.
1110.—Sus efectos.

—

**1103.**—Los electores lo son por derecho propio, de suerte que la administracion, inscribiendo sus nombres en la lista electoral, no confiere prerogativa alguna, sino declara la voluntad de la ley.

**1104.**—Los gefes políticos de las provincias, oyendo á los alcaldes y Ayuntamientos de los pueblos, recogiendo de las oficinas de Hacienda los datos convenientes y valiéndose de cuantos medios han creido oportunos para lograr la exactitud y el acierto en esta operacion administrativa, formaron las primeras listas electorales.

**1105.**—La ley las declara permanentes, salvas las rectificaciones á que están sujetas cada dos años.

(1) Art. 12.
(2) Art. 13.

**1106.**—Para la rectificacion biennal de las listas, el alcalde de cada pueblo, asistido de dos concejales nombrados por el Ayuntamiento, revisa las respectivas al mismo pueblo y forma una nota razonada en la cual expresa circunstanciadamente los motivos de las rectificaciones que propone.

Esta nota debe contener con separacion los casos en que por muerte, mudanza de domicilio, disminucion de riqueza ó incapacidad legal hubieren los electores perdido su derecho; y aquellos en que por razon de la edad, aumento de fortuna, adquisicion de vecindad ó ingreso en ciertas profesiones le hubiesen ganado, cuyas noticias deben ser remitidas al gefe político dentro de los quince primeros dias del mes de diciembre anterior al año en que corresponda hacer la rectificacion.

El gefe político con presencia de todos los datos hace la primera rectificacion, y así rectificadas publica en los quince primeros dias del mes de enero siguiente las listas relativas á cada distrito en todos los pueblos de su comprension, asignando en su caso á cada seccion los electores domiciliados en ella.

Hasta el 31 de enero son admisibles en el gobierno político todas las reclamaciones sobre inclusion ó exclusion indebidas, ó sobre cualquier error cometido aunque bajo dos condiciones, á saber: que las solicitudes vengan documentadas, porque de otro modo no se les da curso, y que si la reclamacion no es personal, la intente un individuo inscrito en las listas; mas el sugeto que se crea con derecho á ser elector, puede reclamar la inclusion de su nombre por sí propio.

En los trece primeros dias del mes de febrero inmediato el gefe político publica una relacion de las personas cuya exclusion se hubiere reclamado, expresando las razones en que los reclamantes se fundan. Los interesados presentan antes del 5 de marzo siguiente las instancias documentadas en que apoyen su derecho, porque siendo las elecciones una materia favorable, se presumen válidas mientras no se pruebe lo contrario.

**1107.**—Cumplido así el deber de dar audiencia á los in-

teresados y habiendo tomado ya el asunto el carácter de litigioso entre partes, el gefe político pronuncia como juez administrativo y decide para el dia 1.° de abril todas las cuestiones relativas al ejercicio del derecho electoral, si bien con la condicion precisa de oir préviamente al Consejo provincial.

**1108.**—De estas providencias puede interponerse recurso de apelacion ante la audiencia del territorio por los interesados, si acuden por sí ó por medio de procurador ó mero apoderado dentro de los quince primeros dias del mismo mes. La audiencia pide al gefe político el expediente original, y la sala manda pasarlo al ministerio fiscal y al defensor del recurrente, á cada uno por un solo dia, para el solo efecto de instruirse, citándose al mismo tiempo para la vista con preferencia á cualquier otro negocio. Hecha relacion en el acto de la vista, informan de palabra el ministerio fiscal y el defensor, y la sala pronuncia inmediatamente su sentencia contra la cual no hay ulterior recurso. Devuélvese el expediente al gefe político dentro de los quince últimos dias del mes de abril y líbrase al recurrente testimonio de la sentencia, si lo pide, advirtiendo que todos los procedimientos se consideran de oficio.

El gefe político rectifica las listas electorales en vista de la sentencia, si con arreglo á su contenido hubiere lugar á la rectificacion.

Parecía mas natural que el debate contradictorio suscitado entre el gefe político y el elector agraviado se decidiese por el Consejo provincial, como asunto propio de su competencia á fuer de tribunal contencioso-administrativo. Sin embargo, considerando que al fin el derecho electoral debe ponerse bajo la proteccion de una autoridad independiente, resulta menor la anomalía de conceder á las audiencias potestad para enmendar los actos del gefe político ó corregir una simple operacion administrativa, que extender su jurisdiccion hasta reformar las sentencias de los Consejos provinciales que constituyen verdaderos tribunales administrativos de primera instancia.

**1109.**—El dia 13 de mayo declara el gefe político ulti-

madas las listas electorales, y ya no puede hacerse ninguna alteracion en ellas. La inscripcion en las listas declara el derecho electoral, de suerte que solo las personas inscritas tienen derecho á votar; y como este derecho es uno é indivisible, nadie puede estar inscrito á la vez en mas de un distrito ó seccion.

**1110.**—Toda eleccion de diputados á córtes, cualquiera que sea la época en que se celebre, se hace precisamente conforme á las listas ultimadas al tiempo de empezar la eleccion.

Todos los trámites son invariables y todos los plazos términos fatales (1).

ARTICULO 3.°—Modo de hacer las elecciones.

1111.—Formas de la eleccion.
1112.—Division en distritos.
1113.—Secciones de distrito.
1114.—Constitucion de la mesa.
1115.—Votacion.
1116.—Escrutinios parciales.
1117.—Escrutinio general.
1118.—Proclamacion del diputado.
1119.—Nueva eleccion.
1120.—El Congreso decide soberanamente todas las cuestiones electorales.
1121.—Garantías de órden.

**1111.**—Las formas de la eleccion no deben ser indiferentes ni arbitrarias, sino tales que aseguren la accion, la sinceridad y la independencia de los sufragios. La ley señala con precision estas formas que para mayor claridad expondremos con separacion, segun fueren relativas á cada uno de los siguientes actos ó períodos de la eleccion.

**1112.**— I. *Division en distritos.*—El gobierno, en virtud de autorizacion legislativa, distribuyó las provincias en tantos distritos electorales, cuantos son los diputados que corresponden á cada una, y designó los pueblos cabezas de distrito. Esta division y designacion no pueden variarse sino en virtud de una ley, porque á ellas va anejo el ejercicio de un derecho, y los derechos no deben estar á merced del gobierno (2).

(1) Ley de 18 de marzo, tít. IV.
(2) Véanse los núms. 59 y 124.

1113.—Cuando los electores de un distrito pasen de seiscientos, y cuando excediendo, ó no, de este número no puedan ir fácilmente á votar á la cabeza del distrito, el gefe político divide este en secciones y señala los pueblos ó cuarteles que han de ser cabezas de seccion, y el gobierno aprueba ó rectifica la division establecida, la cual no debe alterarse en todo ni en parte, sin la autorizacion del mismo.

La eleccion se hace exclusivamente en las cabezas de distrito ó de seccion, y en los edificios ó locales designados por el gefe político de antemano.

1114.— II. *Constitucion de la mesa.*=El primer dia de elecciones se reunen los electores á las ocho de la mañana en el sitio señalado, presididos por el alcalde de la cabeza de distrito ó seccion, ó por quien haga sus veces. En seguida se asocian al alcalde, teniente ó regidor que presida, en calidad de secretarios escrutadores interinos, cuatro electores que serán los dos mas ancianos y los dos mas jóvenes de entre los circunstantes, decidiendo el presidente cualquiera duda acerca de la edad.

Formada así la mesa interina empieza la votacion para constituirla definitivamente. Cada elector entrega al presidente una papeleta en la cual nombra dos secretarios escrutadores, el presidente deposita el voto en la urna á presencia del mismo elector cuyo nombre y domicilio se anotan en una lista numerada. Esta votacion debe permanecer abierta hasta las doce del dia, excepto en el único caso de haber votado todos los electores de la seccion ó distrito.

Cerrada la votacion comienza el escrutinio leyendo el presidente en alta voz las papeletas, y confrontando los secretarios escrutadores el número de ellas con el de los votantes; y si acerca del contenido de alguna ocurriese dificultad, cualquiera elector tiene derecho á pedir que se le muestre, para verificar por sí mismo la exactitud de su lectura.

Concluido el escrutinio quedan nombrados secretarios escrutadores los cuatro electores que estando presentes al acto, hubiesen reunido mayor número de votos, cuyos secretarios bajo la presidencia del alcalde, teniente ó regidor, constitu-

yen la mesa definitiva. Si el escrutinio no diese por resultado un número suficiente de escrutadores, el presidente y los elegidos nombran de entre los electores presentes los que faltan para completar la mesa, y en caso de empate, decide la suerte.

**1115.**— III. *Votacion.*=Constituida la mesa, empieza la votacion para elegir el diputado, la cual dura hasta las cuatro de la tarde, sin que pueda cerrarse antes, á no ser que hubiesen concurrido ya todos los electores.

La votacion es secreta y se hace de esta manera. El presidente entrega una papeleta rubricada al elector, quien escribe en ella dentro del local y á vista de la mesa, ó hace escribir á otro elector, el nombre del candidato á quien vota y devuelve la papeleta doblada al presidente que la deposita en la urna á presencia del mismo elector, cuyo nombre y domicilio se anotan en un registro numerado.

A las cuatro de la tarde se cierra la votacion, y el presidente y los secretarios proceden acto contínuo al escrutinio en la forma que para el nombramiento de la mesa queda dicha; los secretarios escrutadores verifican la exactitud de la lectura, examinando las papeletas y cerciorándose de su contenido.

Cuando una papeleta contuviere mas de un nombre, solo valdrá el voto dado al que estuviere escrito en primer lugar.

Terminado el escrutinio y anunciado el resultado á los electores, deben quemarse á su presencia todas las papeletas.

La mesa forma en seguida dos listas comprensivas de los nombres de los electores que hayan tomado parte en la votacion y del resúmen de los votos que cada candidato hubiere obtenido, autorizándolas con sus firmas. El presidente remite una al gefe político por expreso, cuya autoridad la manda insertar en el Boletin oficial de la provincia, y hace fijar la otra antes de las ocho de la mañana siguiente en la parte exterior del edificio donde se verifiquen las elecciones.

El presidente y los escrutadores extienden despues y firman el acta de la junta electoral de aquel dia, expresando

precisamente en ella el número total de electores que hubiere en el distrito ó seccion, el número de los que hayan tomado parte en la eleccion, y el de votos obtenidos por cada candidato.

A las ocho de la mañana siguiente continúa la votacion hasta las cuatro de la tarde, sin que pueda cerrarse antes, salvo si todos los electores hubiesen concurrido á emitir sus sufragios, repitiéndose las mismas operaciones que en el dia anterior se practicaron.

**1116.** — IV. *Escrutinio.* = Verifícanse los escrutinios parciales, primeramente en las secciones á las diez de la mañana del dia siguiente al último de la votacion, para hacer el resúmen de los votos emitidos en cada colegio electoral, de cuyo resultado se extiende un acta que firman el presidente y los secretarios escrutadores. De esta acta se sacan dos copias certificadas, una de las cuales se remite al presidente de la mesa constituida en la cabeza del distrito, y otra se entrega al escrutador que hubiere obtenido mayor número de votos, para que concurra con ella al escrutinio general, ó al que le siga en órden, si por justa causa no pudiese desempeñar el primero dicho encargo. En caso de empate entre dos ó mas escrutadores, decide la suerte.

**1117.**—En segundo lugar, procédese al escrutinio general á los tres dias de haberse hecho la eleccion de diputado en las secciones, en el pueblo cabeza de distrito ante una junta compuesta de la mesa de la seccion de dicho pueblo ó de la mesa de la seccion primera, si en él hubiere mas de una, y de los secretarios escrutadores que concurran con las actas particulares de las secciones. El presidente y secretario de la seccion donde se celebra la junta, desempeñan estos oficios en la misma.

Si por enfermedad, muerte ú otra causa, dejase de concurrir algun escrutador á la junta de escrutinio general, el presidente de la mesa respectiva cuida de remitir la copia del acta que aquel debiera llevar consigo.

Al tiempo de hacer el escrutinio, se confrontan las dos copias para verificar si están enteramente conformes.

**1118.**—Hecho el resúmen general de los votos del distrito, el presidente proclama diputado al candidato que hubiese obtenido la mayoría absoluta de los sufragios; mas si el distrito no se dividiese en secciones, la proclamacion se hace en el escrutinio que resume la votacion diaria de aquel colegio.

Si en el primer escrutinio general no resultase ningun candidato con mayoría absoluta, el presidente proclama los nombres de los que han obtenido mayor número de votos, para que se proceda entre ellos á segunda eleccion. Si ocurre empate, lo dirime la suerte.

**1119.**—La segunda eleccion se verifica, lo mas tarde, seis dias despues de haberse verificado el escrutinio general, á cuyo efecto el alcalde de la cabeza del distrito comunica las órdenes oportunas á los presidentes de las mesas. Estos publican la eleccion, vuelven á reunirse las juntas electorales, constitúyense las mismas mesas, y se procede en fin, en todas las operaciones como en la primera eleccion.

El presidente y escrutadores de cada seccion ó distrito, y el presidente y vocales de la junta general de escrutinio, resuelven cada dia definitivamente y á pluralidad de votos cuantas dudas y reclamaciones se presenten, expresándolas en el acta, así como las resoluciones motivadas que acerca de ellas acuerden, y las protestas que contra estos acuerdos se hubieren hecho.

La junta de escrutinio general no tiene facultad para anular ningun acta, ni voto; solo al Congreso pertenece este derecho, porque solo el Congreso tiene potestad para verificar los poderes de sus miembros y constituirse despues de la eleccion. Pero esto no impide que la junta haga constar en su acta cuantas reclamaciones, dudas y protestas se presenten con tal motivo, debiendo además consignar su propia opinion acerca de dichas reclamaciones, protestas y dudas, para que con pleno conocimiento de causa pueda el Congreso resolver definitivamente aquellas cuestiones.

El acta original de la junta de escrutinio se deposita en el archivo del Ayuntamiento de la cabeza del distrito, y tres

copias autorizadas por el presidente y los secretarios escrutadores se remiten al gefe político, una de las cuales se archiva en el gobierno político, otra se eleva al gobierno, y la tercera es la credencial del diputado electo.

**1120.**—El Congreso es juez único de las condiciones de elegibilidad, y en este sentido verifica los poderes, comprueba los hechos, confirma las operaciones electorales, anula las actas y proclama diputado á otro concurrente, cuando la violacion de las formas esenciales y protectoras de la libertad del sufragio y de la verdad de los votos lo requieren. Sin embargo, como el diputado electo tiene á su favor la presuncion legal, es admitido á defender la legitimidad de sus poderes.

**1121.**—V. *Garantías de órden.*—Las juntas electorales solo pueden tratar de elecciones: todo lo demás que en ellas se haga es nulo y de ningun valor, sin perjuicio de procederse judicialmente contra quien hubiere lugar por cualquier exceso que se cometa. La razon es que tienen un mandato de los electores limitado á las operaciones electorales, y por eso su autoridad no se extiende fuera de tan estrechos confines.

Solo los electores, las autoridades civiles y los auxiliares que el presidente estime necesario llevar consigo, como responsable del órden público y protector de la libertad de los sufragios, tienen entrada en las juntas electorales. Ningun elector, cualquiera que sea, puede presentarse en ellas con armas, palo ó baston; el infractor debe ser expulsado del local y privado del voto activo y pasivo en aquella eleccion, sin perjuicio de las demás penas á que hubiere lugar; precaucion de la ley para alejar todo peligro y aun toda sospecha de intimidacion y de violencia. Las autoridades, sin embargo, pueden usar el baston y demás insignias de su ministerio, porque sus atributos de mando no son el símbolo de la fuerza, sino de respeto á la ley.

Al presidente de las juntas electorales toca mantener el órden en aquel recinto bajo su mas estrecha responsabilidad, á cuyo fin está revestido de toda la autoridad necesaria por la ley electoral. Su poder es una verdadera excepcion, una potestad de privilegio que á tanto se extiende, á cuanto el le-

gislador determina: fuera de aquel acto, de aquel tiempo y de aquel lugar, espira su autoridad y recobran su imperio las leyes comunes (1).

ARTICULO 4.°—Elecciones parciales.

1122.—Elecciones parciales.
1123.—Casos en que se verifican.
1124.—Deberes del gobierno.
1125.—Espíritu de esta legislacion.

—

**1122.**—Además de las elecciones generales ó extensivas á todo el reino, ocurren con frecuencia elecciones parciales, es decir, particulares á cierto distrito.

**1123.**—Manda el gobierno proceder á elecciones parciales de diputados á córtes en los casos siguientes:

I. Cuando un diputado renuncia su cargo ante el gobierno, mientras se halla suspensa ó cerrada la legislatura.

II. Cuando durante las mismas circunstancias ocurre el fallecimiento de algun diputado.

III. Y cuando lo acuerda el Congreso.

**1124.**—En tales casos, el gobierno publica en la Gaceta un real decreto convocando á los electores del distrito dentro de diez dias contados desde que se reciba la renuncia del diputado, la noticia oficial de su muerte ó el acuerdo del Congreso.

Dentro de los diez dias siguientes á esta publicacion se inserta en el Boletin oficial de la provincia respectiva, salvo en las Islas Baleares y Canarias que empezará á contarse este plazo desde que los gefes políticos reciban la noticia oficial de la convocatoria, sea por la Gaceta, ó por comunicacion directa del gobierno.

La eleccion no puede hacerse antes de los veinte dias siguientes á la publicacion del real decreto, ni diferirse mas de treinta. Si el gobierno no designa el dia fijo de la eleccion, lo señala el gefe político dentro de los plazos establecidos.

(1) Ley de 18 de marzo, tít. v.

En toda eleccion parcial se observan los mismos trámites prescritos para las elecciones generales (1).

**1125.**—La sana idea de enflaquecer el influjo del gobierno en esta série de elecciones sucesivas que por ser parciales despiertan poco la atencion general; la necesidad de someter sus actos á una regla fija, y la conveniencia de subordinarlos á un cierto régimen de publicidad, fueron las causas de esta legislacion.

### Articulo 5.º—Reelecciones.

1126.—Reelecciones.
1127.—Necesidad de fijar la jurisprudencia.
1128.—Empleos de escala.
1129.—Gracias que no sujetan á reeleccion.
1130.—Deber del diputado agraciado.
1131.—Observacion final.

—

**1126.**—Los diputados que admitan del gobierno ó de la casa real pension, empleo que no sea de escala en su respectiva carrera, comision con sueldo, honores ó condecoraciones quedan sujetos á reeleccion (2).

**1127.**—La jurisprudencia parlamentaria fué siempre muy vaga y aun contradictoria en punto á la declaracion de los casos comprendidos en el anterior artículo constitucional, decidiendo el Congreso haber, ó no, lugar á la reeleccion, segun el pensamiento dominante de la mayoría; pero como estas decisiones, antes que cuestiones de partido, son ó deben ser la rigorosa aplicacion de los principios de justicia y la observancia uniforme de las reglas de conveniencia pública, se ha creido necesario dictar una ley que desentrañando el espíritu de la Constitucion, fijase aquella jurisprudencia.

**1128.**—En el dia se consideran empleos de escala para los efectos de la Constitucion:

1. Los que por antigüedad se conceden en los cuerpos militares que tengan establecida rigorosa escala.

(1) Ley de 16 de febrero de 1849.
(2) Constitucion, art. 25.

II. Los ascensos que del mismo modo se conceden en todas las carreras en virtud de leyes, reglamentos ó disposiciones generales préviamente establecidas.

III. Los ascensos que se concedan en cualquier ramo de la administracion que no tengan órden rigoroso para obtenerlos, con tal que sean al grado inmediato y el ascendido haya servido cinco años en el destino anterior.

IV. Los ascensos que á los empleados en una dependencia se concedan dentro de la misma, siempre que no se altere el órden de prioridad de los que queden en ella y hayan servido tres años en el destino anterior.

V. Todo empleo ó destino dado por oposicion, si el elegido obtuvo en la propuesta el primer lugar.

**1129.**—No están comprendidos entre los que admiten empleo del gobierno ó de la casa real para los mismos efectos:

I. Los que son trasladados de un destino á otro de la misma carrera que tenga señalado igual ó menor sueldo.

II. Los diputados á quienes se declare cesantes y se les reponga en los mismos empleos ú otros iguales de la propia carrera y sueldo, antes de ser disuelto el Congreso para el cual fueron elegidos.

III. Los que obtienen empleos en el campo de batalla.

Tampoco están comprendidos para los efectos expresados entre los que admiten honores ó condecoraciones de la casa real:

I. Los que obtienen condecoraciones en la órden militar de San Hermenegildo.

II. Los que obtienen en juicio contradictorio la cruz de San Fernando de segunda ó cuarta clase.

III. Los que obtienen grados, honores ó condecoraciones anejas á ciertos destinos en virtud de leyes, reglamentos ó disposiciones generales préviamente establecidas.

IV. Los que por suerte, por eleccion de los gefes, ó á propuesta de estos obtienen honores ó condecoraciones concedidas colectivamente á la corporacion, ó genéricamente á la accion ó servicio que se premia.

V. Los que reciben gracias, honores ó condecoraciones

contenidas en anteriores disposiciones generales, como premio de talento ó de adelantos hechos en la agricultura, artes, industria y comercio.

VI. Los que obtienen grados ó condecoraciones en el campo de batalla.

Tampoco están sujetos á reeleccion los diputados que hubiesen recibido empleo, gracias, honores ó condecoraciones, si antes de la declaracion del Congreso fuesen nombrados ministros de la Corona.

Para los efectos de la ley, el diputado se reputa como tal, desde el dia siguiente al del escrutinio general en que fuere proclamado.

**1130.**—Dentro de los ocho dias siguientes al nombramiento para su empleo ó concesion de una gracia en favor de cualquier diputado, debe éste participarlo al Congreso, estando abierta la legislatura, y siendo en el intermedio de una á otra, al gobierno que lo hará publicar en la Gaceta. Los agraciados deben tambien manifestar al Congreso si está abierta la legislatura, y si cerrada al gobierno por escrito, si aceptan ó renuncian el empleo ó condecoracion en el término de ocho dias, de un mes ó de tres, segun que estuvieren en la corte, en la Península ó en el extranjero. El silencio se interpreta por aceptacion.

Luego que conste la aceptacion expresa ó tácita del agraciado, hace el Congreso la declaracion oportuna conforme á su reglamento, y desde este mismo instante el diputado sujeto á reeleccion deja de tomar parte en sus deliberaciones (1).

**1131.**—La aceptacion de un empleo ó gracia por un diputado inspira justa sospecha acerca de su independencia, y por tanto debe desnudarle la ley de su carácter para que vuelva á presencia de los electores, quienes le favorecerán otra vez con sus sufragios si todavía le consideran acreedor á su confianza, ó le reemplazarán con otro mas digno, si ha llegado á perderla. De esta fácil manera se concilian los intereses de la administracion que debe ser libre para tomar á su

(1) Ley de 16 de febrero de 1849.

servicio las capacidades donde quiera que las encuentre, y los derechos del ciudadano no bien defendidos por representantes dóciles á los halagos del poder.

# CAPÍTULO XXV.

## De las elecciones provinciales.

1132.—Garantías para ejercer el cargo de diputado provincial.
1133.—Censo electoral que las determinan.
1134.—Electores.
1135.—Elegibles.
1136.—Causas de incapacidad.
1137.—Incompatibilidades.
1138.—Convocatoria para las elecciones.
1139.—Listas electorales.
1140.—Division en distritos.
1141.—Forma de la eleccion.
1142.—Votacion.
1143.—Escrutinios parciales.
1144.—Escrutinio general.
1145.—Aprobacion y desaprobacion de las actas.
1146.—Juicio de las condiciones de elegibilidad y decision de las solicitudes de exencion.
1147.—Opcion de los diputados y nuevas elecciones.

—

**1132.**—El cargo de diputado provincial, si no es tan grave como el de diputado á córtes, no deja de requerir condiciones análogas de aptitud y propiedad, dos constantes garantías, segun la ley, de toda eleccion. La provincia, á semejanza del estado, pide á sus administradores cierto grado de moralidad, de saber é independencia, y juzga de estas cualidades por los signos exteriores que las suponen, es decir, por la educacion, la profesion y la riqueza.

**1133.**—De aquí nace la institucion de un nuevo censo electoral que determina las circunstancias necesarias para ser elector y elegible en este órden intermedio de nombramiento popular, cuyas circunstancias ni deben ser tantas en número, ni tan rigorosas como se exigen en las elecciones políticas, ni tan escasas y leves cual se requieren en las municipales.

**1134.**—Las Diputaciones provinciales son nombradas por los mismos electores que eligen los diputados á córtes, á cuyo efecto sirven las propias listas con sus últimas rectificaciones.

**1135.**—Para ser diputado provincial es preciso:

I. Ser español mayor de veinticinco años.

II. Tener una renta anual procedente de bienes propios que no baje de 8000 reales, ó pagar 500 de contribuciones directas. En los partidos donde no hay veinte personas con estos requisitos, se completa el número con los mayores contribuyentes inscritos en las listas de elegibles para los Ayuntamientos del partido.

III. Residir y llevar á lo menos dos años de vecindad en la provincia, ó tener en ella propiedades por las cuales se paguen 1000 reales de contribucion directa (1), porque siendo las Diputaciones autoridades locales, conviene localizar la eleccion.

**1136.**—Las causas de incapacidad absoluta para ejercer el cargo de diputado á córtes (2) inhabilitan igualmente para el desempeño del de diputado provincial, y además, por razones de conveniencia pública, tienen incapacidad relativa:

I. Los administradores ó arrendatarios de fincas de la provincia y sus fiadores.

II. Los contratistas de obras públicas de la misma y los suyos.

III. Los que perciben sueldo ó retribucion de los fondos provinciales ó municipales.

IV. Los encargados de los montes de la provincia.

**1137.**—El cargo de diputado provincial es incompatible con los empleos de jueces de primera instancia, secretario y oficial de gobierno político, consejero provincial, contador, administrador, tesorero y demás agentes de la recaudacion, intervencion y distribucion de las rentas públicas é ingeniero civil (3).

De las exenciones y escusas hablaremos en otro lugar.

**1138.**—La eleccion de diputados provinciales se hace en virtud de real convocatoria, si fuere general, y de órden del gefe político de la provincia, si parcial solamente.

(1) Ley de 8 de enero de 1845, art. 7.
(2) Véanse los números 1073 y 1076.
(3) Ley de 8 de enero, art. 8.

Es una operacion puramente administrativa, emanacion del poder discreccional, aunque subordinada en cuanto á su ejercicio á los límites y reglas establecidas por la ley.

**1139.**—El gefe político cuida de publicar las listas para conocimiento de los electores y las remite á los alcaldes de los pueblos cabezas de distrito electoral.

**1140.**—Su número es igual al de partidos judiciales en que se divide la provincia. Esta division hecha inmediatamente despues de la promulgacion de la ley de 8 de enero, fue aprobada por el gobierno y debe servir para todas las elecciones sucesivas sin variacion alguna, á no introducirse con autorizacion del mismo concedida prévia la instruccion de expediente.

**1141.**—El primer dia señalado para la votacion reúnense los electores á las nueve de la mañana en el sitio designado con tres dias de anticipacion por el alcalde de la cabeza del distrito, y bajo su presidencia ó la de quien haga sus veces, á fin de constituir la mesa. El presidente se asocia con dos electores nombrados por el mismo de entre los presentes, y abre la votacion para elegir cuatro secretarios escrutadores en la forma dicha al tratar de las elecciones políticas.

**1142.**—La votacion es secreta y dura tres dias, salvo en el único caso de haber votado antes todos los electores del distrito. Las operaciones electorales empiezan á las nueve de la mañana y terminan á las dos de la tarde.

Cuando las papeletas contienen mas nombres que los precisos, son nulos los votos dados á los últimos sobrantes, pero valen los de las papeletas que contengan menos de los necesarios.

**1143.**—El escrutinio es parcial ó general. El primero consiste en el resúmen de los votos que el presidente y los secretarios deben hacer á las diez de la mañana del dia siguiente al postrero de la votacion. Este escrutinio equivale al general ó definitivo, si la eleccion se hubiese hecho solamente en la cabeza del partido judicial, en cuyo caso se verifica en la misma forma que aquel y produce iguales efectos.

**1144.**—Al escrutinio general se procede seis dias despues

de haberse concluido las elecciones ante el Ayuntamiento pleno del pueblo cabeza de partido bajo la presidencia del gefe político ó de la persona que designare. La junta de escrutinio declara el resultado de la votacion y proclama el diputado electo.

**1145.**—El gefe político oyendo al Consejo provincial extiende el nombramiento, si no halla reclamaciones atendibles ó no descubre vicios en la eleccion y se lo participa al interesado. Si por el contrario observa nulidades ó hay reclamaciones fundadas contra su validez, pasa todos los documentos al gobierno con su informe y oido tambien el Consejo provincial, para que declare si es válida aquella eleccion, ó si debe repetirse en todo ó en parte.

**1146.**—Corresponde á la misma autoridad decidir con acuerdo del Consejo provincial, si el electo tiene, ó no, las cualidades requeridas por la ley, y resolver en la misma forma las solicitudes de exencion, de cuyas providencias pueden los interesados apelar al gobierno á quien pertenece dictar las definitivas.

**1147.**—El diputado elegido por dos ó mas distritos debe optar por uno de ellos, procediéndose en los demás á nueva eleccion. Tambien hay lugar á nueva eleccion, cuando un diputado cesa por cualquier motivo en el desempeño de su encargo, fuera del caso en que solo falten seis meses para la renovacion ordinaria (1).

Tales son las variantes que resultan de la comparacion entre las elecciones políticas y las provinciales, debiendo por tanto colmar los vacíos de este capítulo las doctrinas expuestas en el anterior.

## CAPÍTULO XXVI.

### De las elecciones municipales.

1148.—Eleccion de Ayuntamientos. 1149.—Ensanche del principio popular.

**1148.**—Los Ayuntamientos son elegidos por los vecinos

(1) Ley citada, tit. III.

de los pueblos que con arreglo á las leyes se hallen incluidos en las listas electorales (1).

**1149.**—Conforme la eleccion va descendiendo de grado en grado, el interés del elector crece, se necesita menós capacidad, la importancia general es menor y mayor de consiguiente debe ser el influjo del principio popular. Así, las elecciones municipales, últimas en la escala de este derecho, son tambien las mas accesibles á la muchedumbre, porque el censo electoral se abaja, y las condiciones de elegibilidad disminuyen en número y rigor.

### ARTICULO 1.°—Electores y elegibles.


1150.—Bases del derecho electoral.
1151.—Vecindad.
1152.—Número de electores proporcionado á la escala de la poblacion.
1153.—Contribucion.
1154.—Su evaluacion.
1155.—Capacidades.
1156.—Electores incapaces.
1157.—Elegibles.
1158.—Incompatibilidades.


—

**1150.**—Fúndase el derecho electoral en dos bases ó condiciones, á saber, la vecindad y la propiedad ó el arraigo, como signos rara vez equívocos de aptitud y garantías de una eleccion acertada.

**1151.**—La ley considera como vecinos en este caso á todos los que siendo cabeza de familia con casa abierta, tengan además un año y un dia de residencia ó hayan obtenido vecindad con arreglo á las leyes.

**1152.**—El censo electoral comprende á todos los vecinos del pueblo, concejo ó término municipal que paguen mayores cuotas de contribucion hasta el número de individuos que determina la escala siguiente:

En los pueblos que no pasan de sesenta vecinos, todos son electores escepto los pobres de solemnidad: en donde no pasan de mil hay sesenta electores, mas la décima parte del número de vecinos que excedan de sesenta: en donde no pa-

(1) Ley de 8 de enero de 1845, art. 12.

san de cinco mil hay ciento cincuenta y cuatro electores, mas la undécima parte de los que excedan de mil: en donde no pasan de veinte mil hay quinientos diez y siete electores, mas la duodécima parte de los vecinos que excedan de cinco mil: en los de mayor poblacion hay mil setecientos sesenta y siete electores, mas la décimatercia parte del número de vecinos que excedan de veinte mil.

Por manera, que la extension del derecho electoral está en razon inversa de la poblacion y subordinada en cada supuesto á un máximo y á un mínimo que son correlativos en todos los grados de la escala.

Tambien son incluidos en las listas todos los que contribuyen con una cuota igual á la mas baja que en cada pueblo se debe pagar para ser elector.

**1153.**—La cuota se estima acumulando todas las que paguen los contribuyentes dentro y fuera del pueblo por contribucion general directa y los repartimientos vecinales que satisfagan para cubrir el presupuesto ordinario municipal ó provincial. En los pueblos donde no hubiere contribuciones directas ni repartimientos vecinales, se completa el número de electores con los vecinos mas pudientes.

**1154.**—Para evaluar la contribucion ó la renta, en su caso, se reputan bienes propios los que aprovechan al elector y al elegible segun la ley de elecciones políticas (1).

**1155.**—Disfrutan igualmente del derecho electoral las capacidades llamadas á ejercerlo en las elecciones políticas con dos solas diferencias, una leve y otra grave. Es la una que los tenientes de cura párroco votan el Ayuntamiento y no el diputado á córtes, cosa muy puesta en órden ya que de esta clase hace mérito la ley, porque menos garantías deben exigirse en el primer caso, que en el segundo. La otra diferencia consiste en que los empleados activos cesantes y jubilados participan y votan asímismo el Ayuntamiento, si su sueldo llega á 10,000 reales anuales, mientras que solo 8,000 les exige la ley para ser elector parlamentario.

(1) Véase el número 1092.

La jurisprudencia no está aquí de acuerdo con la legislacion, porque es un principio superior á toda controversia que las garantías de los electores crecen segun la importancia de las elecciones, de suerte que este desvío de las reglas de administracion pública ó es una inconsecuencia de la ley, ó una inadvertencia del legislador, ó en fin encierra el oculto pensamiento de dilatar el ejercicio del primero de los derechos electorales entre una clase cuyos hábitos de disciplina y posicion dependiente prometen una ciega sumision á la voluntad del gobierno.

Los electores á título de capacidad, si pagan la cuota necesaria, son incluidos en la lista de los mayores contribuyentes y votan en calidad de tales.

**1156.**—Declara la ley incapaces para ejercer el derecho electoral á los mismos que tambien lo son con respecto á las elecciones políticas (1), y además á los que en virtud de sentencia judicial se hallan bajo la vigilancia de las autoridades (2).

**1157.**—Son elegibles en los pueblos que no pasen de sesenta vecinos todos los electores: en los que no pasen de mil, las dos terceras partes de los electores contribuyentes contándose de mayor á menor, mas todos los que paguen cuota igual á la del último de dichas dos terceras partes. En donde excedan de aquel número, la mitad de los electores contribuyentes, mas todos los que paguen cuota igual á la del último de dicha mitad, no debiendo bajar nunca de ciento dos, máximo del caso anterior.

Además de estas condiciones de elegibilidad, se requiere en los pueblos que pasen de sesenta vecinos, como cualidad precisa para ser alcalde ó teniente, saber leer y escribir, si bien el gefe político puede dispensar esta circunstancia donde lo creyere necesario.

**1158.**—No solo todos los que la ley declara incapaces para ejercer el derecho electoral lo son para desempeñar los

(1) Véase el número 1095.
(2) Ley de 8 de enero de 1845, cap. I.

oficios de Ayuntamiento, sino tambien, por razon de incompatibilidad, las clases siguientes:

I. Los ordenados *in sacris*.

II. Los empleados públicos en activo servicio.

III. Los que perciban sueldo de los fondos municipales ó provinciales.

IV. Los diputados provinciales durante su encargo.

V. Los arrendatarios de los propios, arbitrios y abastos de los pueblos y sus fiadores (1).

Sin embargo, la incompatibilidad de las personas pertenecientes á la clase tercera y quinta no es absoluta sino relativa, porque pueden ser individuos de otro Ayuntamiento cualquiera, escepto aquel de quien perciben sueldo ó cuyas fincas, arbitrios ó abastos llevan en arriendo.

Tambien se comprenden en esta incompatibilidad relativa:

VI. Los escribanos encargados del registro de hipotecas, pues para los efectos de la ley de Ayuntamientos se les considera como empleados públicos (2).

VII. Y los priores y cónsules de los tribunales de comercio por cuanto ejercen funciones judiciales en virtud de real nombramiento (3).

No así se hallan incapacitados los poseedores de fincas de propios con obligacion de pagar un cánon (4), porque no son personas que vivan á merced, sino verdaderos condueños con el Ayuntamiento. Sus derechos nacen de un contrato bilateral, y sus obligaciones son independientes de la voluntad de aquella corporacion.

Tampoco son elegibles, cuando un Ayuntamiento fuere disuelto, en la primera eleccion ni en la ordinaria inmediata, los individuos que le hubieren compuesto (5). Cuando la capacidad de los electores y elegibles depende del estado ci-

(1) Ley de 8 de enero, art. 22.
(2) Real órden de 4 de febrero de 1846.
(3) Real órden de 4 de abril de 1846.
(4) Real órden de 5 de abril de 1845.
(5) Ley de 8 de enero, art. 24.

vil de las personas puesto en controversia, siendo los tribunales comunes los únicos competentes para conocer de estos asuntos, la autoridad administrativa no puede dictar providencia alguna acerca de inclusion ó exclusion de las listas, sin que antes resuelva la jurisdiccion ordinaria la cuestion prejudicial.

### ARTICULO 2.° — Listas electorales.

1159.—Formacion de las listas. 1161.—Rectificaciones.
1160.—Su permanencia. 1162.—Efectos de la inscripcion.

**1159.**—Por primera vez despues de publicada la ley de 8 de enero, los alcaldes asociados á dos concejales y dos mayores contribuyentes formaron las listas de electores y elegibles con sujecion á los datos estadísticos de contribuciones y repartimientos que les habrán suministrado las oficinas de Hacienda.

**1160.**—Estas listas una vez formadas son permanentes, salvas las rectificaciones oportunas que hará tambien el alcalde con sus asociados, como tribunal competente para juzgar en primera instancia todas las reclamaciones acerca de la inclusion y exclusion de los electores.

**1161.**—Deben ser excluidos los que hubieren fallecido ó mudado de vecindad, é incluidos los que por cualquiera causa deban entrar en el goce del derecho electoral segun la ley; mas aquellos de quienes se creyere que por algun motivo han perdido aquel derecho, no pueden ser eliminados sino despues de citados y oidos, si se presentasen á impugnar la exclusion.

Las listas rectificadas firmadas por el alcalde y sus asociados se exponen al público todos los años en que corresponde hacer eleccion general desde el dia 15 de agosto hasta el 31 inclusive. Durante este plazo se hacen las reclamaciones por omision ó inclusion indebidas. Todo elector inscrito está facultado para hacer dichas reclamaciones, y además el omitido que se presume elector, puede pedir su personal inclusion.

Decididas por el alcalde y los asociados las reclamaciones y rectificadas de nuevo, vuelven á exponerse al público el dia 10 de setiembre. Los que no se conformen con la decision del alcalde, pueden acudir antes del 20 siguiente al gefe político, quien decide definitivamente y sin ulterior recurso hasta el 15 de octubre, oyendo al Consejo provincial. La ley no pone en este caso el derecho electoral bajo la proteccion de un poder independiente segun acontece en las elecciones políticas y provinciales, sin embargo de que la garantía debiera ser extensiva á todos los electores.

La competencia de aquella autoridad nace de que, siendo formacion y rectificacion de las listas una operacion administrativa, al gefe político como superior gerárquico toca reformar los actos de sus subalternos. Al dictar estas providencias la ley quiere oigan el dictámen del Consejo provincial, y acaso hubiera sido mejor que así como el alcalde, juzgando en primera instancia, se asocia á cuatro personas y forma con ellas un tribunal colectivo, así el gefe político, decidiendo en grado de apelacion, resolviese *de acuerdo* con dicho Consejo.

El gefe político comunica antes del 25 de octubre sus resoluciones al alcalde, quien con arreglo á ellas publica las listas ya definitivamente rectificadas, las cuales sirven para la nueva eleccion general y para todas las parciales que ocurran durante los dos años siguientes. Cuando es necesario completar las listas con los mayores contribuyentes se observan trámites iguales á los anteriores (1).

**1162.**—La inscripcion en la lista no confiere el derecho electoral, porque emana de la ley, pero regula su ejercicio hasta el punto que solo los comprendidos pueden votar para los cargos municipales: los no comprendidos no votan, aun cuando tengan los requisitos necesarios para ser electores, pues no basta poseer las cualidades que la ley exige; es preciso además acreditarlas. La inscripcion definitiva en la lista de los elegibles produce tambien una presuncion de elegibi-

(1) Ley de 8 de enero, cap. III.

lidad, cuando hay términos hábiles para fundarla; de suerte que una persona inscrita en dos ó mas pueblos donde tuviere casa abierta, aunque no sea vecino, desempeña el cargo de concejal si fuere elegido en algunos de ellos y no hubiese reclamado su exclusion en tiempo oportuno; y si dos ó mas le eligen, opta por cualquiera (1).

### Articulo 3.º—Elecciones.

1163.—Division en distritos.
1164.—Eleccion.
1165.—Escrutinio.
1166.—Elegidos.
1167.—Aprobacion de las actas y juicio de las reclamaciones y escusas.
1168.—Nulidades.
1169.—Posesion del nuevo Ayuntamiento.
1170.—Vacantes de regidores.

---

**1163.**—En los pueblos donde no corresponde nombrar teniente de alcalde ó se nombra uno solamente, hay un solo distrito electoral. En donde corresponden dos ó mas tenientes, el pueblo se divide en tantos distritos cuantos sean aquellos.

El alcalde, oyendo al Ayuntamiento, hace la division procurando que el distrito mas numeroso no exceda de cincuenta electores. Esta division sirve para todas las elecciones sucesivas y no puede alterarse sin órden del gefe político.

El 28 de octubre á mas tardar el alcalde anuncia al público la designacion de los distritos y el sitio y hora en que deben celebrarse las juntas electorales.

En los pueblos que no tengan mas de un distrito electoral, los electores nombran todos los individuos del Ayuntamiento; donde hay mas de un distrito, los electores nombran el número de concejales que corresponde al suyo. Este número es igual en todos, excepto cuando el de concejales no se pueda dividir exactamente por el de distritos, en cuyo caso nombran un concejal mas los que designe la suerte.

**1164.**—Se procede á la eleccion general de Ayuntamien-

(1) Real órden de 6 de octubre de 1846.

tes en todos los pueblos de la Península é Islas adyacentes el dia 1.° de noviembre, cada dos años.

El alcalde, y donde hubiere mas de un distrito, los tenientes ó regidores por su órden, presiden el acto de la eleccion (1), cuyas operaciones son en un todo conformes á las prescritas por la ley para la eleccion de los diputados provinciales (2).

**1165.**—El escrutinio general se verifica á las diez de la mañana del dia siguiente al último de votacion, ante el Ayuntamiento pleno del pueblo.

**1166.**—Quedan elegidos concejales los candidatos que hubiesen obtenido mayoría relativa de votos cualquiera que sea el número de votantes, porque ni la ley lo fija, ni sería acertado repetir sin necesidad las elecciones, y porque además el elector que no se presenta á emitir su sufragio, parece delegar sus facultades en los concurrentes (3). La lista de los elegidos se expone al público desde el 10 de noviembre al 15 inclusive, durante cuyo plazo pueden hacerse al alcalde las reclamaciones y presentársele las escusas á que hubiere lugar. El dia 16 remite esta autoridad al gefe político el acta de las elecciones, la lista de los elegidos y una nota de los concejales correspondientes á la mitad que no se renueva, con los expedientes de las reclamaciones y escusas que se hubieren presentado.

**1167.**—El gefe político, oyendo al Consejo provincial, decide acerca de la validez de las actas y resuelve las reclamaciones y solicitudes de escusa, aun cuando los reclamantes reunan la circunstancia de haber sido nombrados por la Corona alcaldes ó tenientes (4). Acaso hubiera sido mas propio conferir la facultad de resolver unas y otras á los Consejos provinciales como tribunales de primera instancia en el órden contencioso-administrativo, á cuya categoría pertenecen todas las oposiciones que suscita el ejercicio del derecho

(1) Ibid. cap. IV.
(2) Veáse el núm. 1141.
(3) Real órden de 16 de enero de 1846.
(4) Real órden de 23 de octubre de 1846.

electoral. Entonces el gefe político denunciaría el vicio como administrador y le juzgaría como presidente de aquel cuerpo.

**1168.**—Si del exámen de las actas resultase nulidad, es decir, si las formas de la eleccion no hubiesen sido observadas, ó sus condiciones legales positivamente infringidas, el gefe político expide sus órdenes para que se subsane, repitiéndose la eleccion en todo ó en parte. Si están arregladas á la ley, se procede al nombramiento de alcaldes y tenientes entre los nuevos concejales y los antiguos sin distincion (1).

**1169.**—Todos los concejales deben presentarse á tomar posesion de sus cargos el dia 1.º de enero prévio aviso del alcalde saliente, prestando en sus manos juramento al Rey, á la Constitucion y á las leyes, sin que este acto se detenga á causa de reclamaciones pendientes hechas por los interesados, primeramente porque toda eleccion se presume válida, y en segundo lugar porque el interés público exige la inmediata instalacion del Ayuntamiento. Si por cualquier motivo el nuevo Ayuntamiento no estuviese nombrado en aquella época, continúa el antiguo hasta que el otro pueda instalarse.

**1170.**—Las vacantes de regidores no se reemplazan mientras no falte mas de la tercera parte de los que debe tener el Ayuntamiento, en cuyo caso se procede á eleccion parcial, nombrando cada distrito el concejal ó concejales que le correspondan.

La suerte decide el órden numérico de los regidores y determina los concejales que deben salir en la renovacion de la primera mitad, siempre que hay eleccion general de todo un Ayuntamiento (2).

(1) Véase el núm. 344.
(2) Ley de 8 de enero, cap. v.

# TITULO II.

## DE LOS DERECHOS DE LA ADMINISTRACION CON RESPECTO A LAS PERSONAS.

---

## CAPÍTULO I.

### De las cargas públicas.

1171.—Cargas públicas en general.
1172.—Su division.

—

**1171**—La administracion tiene grandes deberes que cumplir; mas no puede llenarlos de modo alguno sin derechos correlativos, sin medios de existencia social, es decir, sin fuerzas y riquezas. El estado es un ente moral, un agregado de individuos y fortunas que solo subsiste en virtud del cambio de servicios entre sus miembros por una parte, y por otra entre los gobernados y el gobierno. Esta cooperacion mútua constituye los vínculos sociales, da fortaleza á la ley y crea los poderes públicos.

**1172.**—Cada hombre ocupa su puesto en el estado, y usando discretamente de su libertad contribuye á la armonía general. Así todo ciudadano tiene derecho para reclamar una parte de libertad política como un medio de conservacion y adelanto; pero tambien en cambio tiene derecho el estado para imponerle ciertas cargas y exigirle el cumplimiento de ciertas obligaciones que representan el precio de sus servicios á favor de las personas y propiedades; de donde dimana la division fundamental de las cargas públicas en *personales* y *reales*.

Las primeras obligan al individuo ó por su cualidad de miembro del estado, ó por la de habitante de una provincia, ó en fin por la de vecino de tal pueblo; y de aquí se deriva la subdivision de las cargas personales en generales, provinciales y concejiles.

Consagraremos este título al exámen de dichas tres clases

de cargas públicas considerándolo como el complemento de la doctrina expuesta en el anterior y aplazando el estudio de las reales para otro lugar, pues se enlazan naturalmente con el tratado de las cosas.

## CAPÍTULO II.

### Del servicio militar.

1173.—Fuerza pública.
1174.—Su antigua organizacion.
1175.—Origen del ejército permanente en Europa.
1176.—en España.
1177.—Necesidad presente de que el servicio militar constituya una profesion.

—

**1173.**—Aunque los gobiernos deben ser esencialmente racionales y apoyarse en el comun asentimiento de los pueblos, todavía necesitan una fuerza pública que comprima las tentativas de algun malévolo en el interior, y defienda el territorio de cualquiera invasion enemiga.

**1174.**—En otros tiempos la milicia no era una profesion, porque todo ciudadano corria á la defensa de su patria en peligro, y en cesando tornaba á sus hogares. La guerra organizaba las legiones y la paz las desarmaba. No se conocia la institucion del ejército permanente que introdujo el aparato bélico en el seno de las mas pacíficas ciudades.

**1175.**—Cárlos VII, rey de Francia, fue quien dió los primeros pasos para modificar el sistema militar de Europa, imitándole todos los demás soberanos, porque cada príncipe se creyó en la necesidad de defenderse contra una nacion siempre armada; y si con miras ambiciosas ó por cualquiera causa aumentaba alguno su ejército, los otros le seguian en proporcion igual, para mantener el equilibrio de fuerzas imaginado en la política como garante de la mútua independencia de las naciones.

**1176.**—Las poderosas huestes con que los reyes de Castilla combatieron á los moros componíanse de gente allegadiza. Acudian los nobles al llamamiento del monarca, venian los ricos-homes con sus vasallos, y los pecheros tomaban las armas en los concejos y villas y militaban en sus mesnadas,

ó en un solo cuerpo á las órdenes del alférez mayor de los peones concejiles, ó bien salian á campaña bajo las banderas de sus gremios ú oficios. Las leyes imponian á todo habitante la obligacion de mantenerse y costear las armas, y la de servir tres meses cada año, componiendo los nobles la caballería y formando la infantería los plebeyos.

Este método tan imperfecto debia hacerse imposible, cuando la perfeccion de las maniobras militares y los adelantos en todos los ramos del arte de la guerra, unidos á la necesidad de un grado mayor de libertad civil que los progresos de la industria requerian, erigieron la milicia en una profesion con sus estudios y aprendizaje, é inclinaron las ideas de los gobiernos hácia el establecimiento de las tropas fijas y regladas.

La política tambien entró por mucho en estos cálculos, porque veian los soberanos en la institucion del ejército permanente un medio seguro de abatir el orgullo de la nobleza y ensalzar su autoridad y su poder, como supo hacerlo el cardenal Jimenez de Cisneros en pro de la corona de Castilla, mientras fue gobernador del reino.

Ya los Reyes Católicos habian ensayado aquel sistema con el establecimiento de las hermandades, especie de tropa destinada á ejercer un servicio de proteccion y seguridad en los caminos y despoblados; pero Cisneros fue mas allá mandando alistar un cierto número de hombres de cada pueblo que debian disciplinarse los dias de fiesta, y granjeándose la voluntad de los gefes con pagarles su salario del tesoro público.

Estos proyectos sufrieron fuertes impugnaciones principalmente por parte de los grandes, y no se realizaron por completo hasta el advenimiento de la casa de Austria, en cuya época cesaron los apellidos, el servicio militar de los nobles se convirtió en pecuniario con el nombre de lanzas, y empeñados los españoles en las guerras de Flandes, sin necesidad de pelear con enemigos interiores, cesó definitivamente el sistema antiguo.

Entonces se reemplazaba el ejército con reclutas voluntarios que causaban muy considerables gastos y desertaban con facilidad, y con la contribucion de un hombre ó dos por cien-

to del vecindario del estado llano, sacados por eleccion, sorteo ó de la mejor forma que los paisanos hallasen de prestarse á dicho servicio, debiendo los elegidos ser mozos solteros, y sin que les fuese permitido eximirse de aquel cubriendo su plaza con otro, ó poniendo sustituto.

Además de las tropas de línea había otra clase llamada milicias provinciales sumamente útiles al estado, porque no le gravaban en tiempo de paz, y en tiempo de guerra contribuían en union con las anteriores á la defensa de la patria; mas en época reciente desapareció este resto de nuestro antiguo sistema militar, confundiéndose hoy todas las tropas en un solo ejército que se considera dividido en dos cuerpos, uno destinado al servicio activo y otro á la reserva (1).

**1177.**—Hoy descansa el sistema militar de Europa en la institucion del ejército permanente, ni puede ser otra cosa. Solo en los pueblos bárbaros son todos los hombres soldados, pues en la misma civilizacion antigua esencialmente guerrera, la milicia formaba una casta ó raza privilegiada á la cual le estaba prohibido, como deshonroso y servil, el ejercicio de toda profesion mecánica. Y ahora que la sociedad se funda en la rehabilitacion del trabajo, debe ser y es en efecto, mas incompatible con la vida industrial de las naciones servir alternativamente á la patria en el taller y en el campamento.

Añádese á esto que si basta el entusiasmo de las tropas irregulares y de la gente colecticia para rechazar del territorio una invasion enemiga, cuando las guerras son lejanas necesítanse ejércitos disciplinados y aguerridos, soldados veteranos acostumbrados á la obediencia pasiva, á las privaciones de la campaña y á seguir la voz de sus gefes.

El arte de la guerra no consiste solamente en el fácil manejo del arma, en la exactitud de los movimientos y en la precision de las maniobras; es una profesion distinta de las que se ejercen en el seno de la paz, la cual necesita instrumentos adecuados al objeto. La primera condicion de la victoria es un buen ejército, y no se forma un buen ejército sin

(1) Real decreto de 7 de setiembre de 1846.

tiempo bastante para que el soldado bisoño se posea de las cualidades propias del veterano, y adquiera aquel grado de educacion á que llaman espíritu militar.

He ahí las causas por qué hoy no puede haber ejércitos compuestos de gente allegadiza ni empeñada en la milicia por breve tiempo. El gobierno que tal sistema introdujese, colocaría á su nacion en un estado de inferioridad con respecto á los demás estados y principalmente con relacion á sus vecinos.

### Articulo 1.º—Obligacion del servicio militar.

1178.—Obligacion del servicio militar. 1179.—Es una carga igual.

—

**1178.**—«Todo español está obligado á defender la patria con las armas cuando sea llamado por la ley» (1), cuyo artículo constitucional es el fundamento del servicio militar.

Dedúcese de su literal contesto que prestar dicho servicio es un deber del ciudadano, y es tambien un derecho, porque no obstante que la Constitucion declara prerogativa de la Corona el mando de la fuerza armada, todavía necesita el Rey autorizacion especial de las córtes para admitir en el reino tropas extranjeras (2).

Colígese asímismo que no es una obligacion personal, pues la ley no distingue entre el servicio prestado por sí mismo ó por tercera persona, de donde se infiere la libertad de la sustitucion ajustada á reglas tales que no ceda en daño de los individuos ni del estado.

**1179.**—La ley aplica el principio de la igualdad lo mismo á la contribucion de sangre que á la de dinero, por cuya razon llama al servicio á todos los ciudadanos, y toma de entre ellos el número de soldados que necesita designando la suerte las personas, é imponiendo á todos sin distincion la necesidad de sufrir este gravámen, pues nadie que despues de la

(1) Constitucion, art. 6.
(2) Art. 46.

publicacion de la ley de reemplazos hubiere entrado en la edad de diez y ocho años, puede obtener empleo ni cargo público sin acreditar que satisfizo su deuda al estado, habiendo servido por sí ó por medio de sustituto, si le cupo la suerte, á no estar legalmente exento (1).

La ley de reemplazos prescribe una série de operaciones relativas al sorteo, empezando por formar el padron general de vecinos y concluyendo por la entrega de los quintos en caja, las cuales vamos á exponer con la separacion debida.

### Articulo 2.°—Alistamiento.

1180.—Reemplazos.
1181.—Empadronamiento.
1182.—Division en distritos.
1183.—Alistamiento.
1184.—Rectificacion.
1185.—Agravios.
1186.—Competencias sobre alistamiento.

—

**1180.**—Distínguense los reemplazos en ordinarios y extraordinarios: aquellos son los que se verifican anualmente en época fija, y estos los que ocurren durante el mismo año en períodos inciertos. Repútanse como la continuacion de los primeros y se ejecutan conforme á las mismas reglas.

**1181.**—La primera operacion preparatoria para todo sorteo es formar un censo general de los habitantes de cada pueblo y su territorio. Este censo ó padron debe comprender:

I. Todos los vecinos de cualquier edad y sexo.

II. Los moradores de los caseríos, huertas y haciendas y demás estancias comprendidas en el término municipal.

III. Los que accidentalmente se hallaren ausentes.

IV. Los individuos de cualquier estado, edad y sexo que dependiendo del pueblo donde se hace el padron, residan en otros sirviendo de criados domésticos, ó destinados á la labranza ú otras ocupaciones, ó aplicados á los estudios, ó al aprendizaje de algun arte ú oficio. A estos se les pone la nota de ausentes con expresion del punto donde se hallan y con qué motivo.

(1) Ley de 2 de noviembre de 1837, art. 112.

Se entiende que dependen de un pueblo:

I. Los que tienen habitacion ó casa propia ó arrendada en el mismo con verdadera vecindad, aunque residan temporalmente en otro y tengan tambien en él casa abierta.

II. Los que están sujetos á la potestad de su padre vecino del pueblo.

III. Los que sin hallarse en ninguno de los casos predichos, no llevan un año de residencia fuera del pueblo de donde son naturales ó fueron sus padres últimamente vecinos, contando este año desde 1.º de enero del anterior al en que se forma el padron.

IV. Los que aun cuando lleven mas de un año de residencia fuera del pueblo, no prueben con certificacion del Ayuntamiento de aquel en que residen, estar comprendidos en su alistamiento.

V. Las que hallándose en las mismas circunstancias de mas de un año de residencia fuera del pueblo, hayan manifestado por escrito al Ayuntamiento su ánimo de continuar perteneciendo á él, manifestándolo sucesivamente en el mes de enero de cada año, so pena de no recobrar la dependencia perdida sin volver á residir por otro año en el mismo pueblo.

V. Tambien deben ser comprendidos en el padron los expósitos y huérfanos recogidos en los asilos de beneficencia de la seccion, distrito ó pueblo á que los establecimientos pertenezcan; mas si los hospicianos tuvieren padres, deben ser alistados en los pueblos donde estos se hallaren avecindados (1).

**1182.**—Los pueblos de mucho vecindario pueden dividirse en varios distritos para los efectos de la ley de reemplazos á juicio de los Ayuntamientos y con aprobacion de las Diputaciones provinciales. Entonces cada distrito debe contener por lo menos quince mil almas y considérانse como un pueblo á parte, dirigiendo todas las operaciones relativas al sorteo una seccion del Ayuntamiento.

Tambien se verifican separadamente las operaciones del

(1) Real órden de 9 de abril de 1842.

reemplazo hasta la declaracion de soldados y suplentes y su entrega en caja (1), cuando el distrito del Ayuntamiento se compone de una ó mas poblaciones reunidas ó dispersas con el nombre de lugar, feligresía ú otro cualquiera con demarcacion de territorio propia y conocida.

Hecho el padron se saca un extracto en el cual se manifiesta el número de personas que contiene, incluyendo los individuos expresados, pero no los ausentes por dependencia de otro pueblo. El extracto se forma á presencia del Ayuntamiento, y firmado por sus individuos y el secretario responsables de su exactitud, se remite á la Diputacion provincial en los ocho primeros dias del mes de enero.

**1183.**—En los siguientes dias del mes de febrero se forma el alistamiento tomando del padron general todos los individuos que siendo españoles y solteros ó viudos sin hijos, se hallen el dia 30 de abril del año en que se hace el alistamiento, en la edad de diez y ocho á veinticinco años cumplidos. La inclusion de los viudos no se entiende, sin embargo, con aquellos que habiéndose casado cuando tenian ya la edad de veintidos años, enviudasen despues del 31 de diciembre próximo precedente; pero sí serán comprendidos los casados y ordenados *in sacris* menores de veintidos años en dicho dia; y los distinguidos del ejército é individuos de la administracion militar; y los enganchados para las banderas de Ultramar, todos los cuales, si salen soldados, cubren plaza por los pueblos á que pertenecen (2); y los maestros y oficiales de las fábricas de artillería (3); y los procesados criminalmente sin perjuicio de sus causas (4) y en fin los mozos que dependen del pueblo donde se hace el padron, aunque residan en otro.

A todos los mozos comprendidos en el alistamiento se les anota á la márgen la edad, separándolos por categorías de

(1) Real órden de 6 de junio de 1846.
(2) Reales órdenes de 3 de junio de 1838, 3 de julio de 1839 y 5 de mayo de 1842.
(3) Real órden de 10 de noviembre de 1839.
(4) Real órden de 20 de setiembre de 1839.

diez y ocho años, diez y nueve y así sucesivamente, siempre con relacion al 30 de abril, pues el 1.° de mayo es el dia en que se entienden publicados los reemplazos tanto ordinarios como extraordinarios.

Para la mayor exactitud de este acto concurren al Ayuntamiento, sentándose entre los régidores, los párrocos ó personas que diputen, con los libros parroquiales á fin de suministrar las noticias que se les pidan y consten de sus registros.

Los concejales y el secretario firman el alistamiento, celebrando á puerta abierta las sesiones relativas á su formacion.

Concluido el alistamiento se exponen al público copias en los parages acostumbrados, cuidando de que permanezcan fijadas á lo menos por espacio de tres dias.

**1184.**—En el primer dia festivo del mes de marzo, y prévio anuncio al público para la concurrencia de los interesados, se hace la rectificacion del alistamiento, satisfaciendo las reclamaciones personales ó las que expusieren los padres, curadores, amos ó parientes en grado conocido de aquellos, ya en cuanto á su propia exclusion, ya con respecto á la inclusion de otros y á la edad anotada á cada uno. El Ayuntamiento oye breve y sumariamente á las partes y admite en el acto las justificaciones que se le ofrezcan, determinando á pluralidad absoluta de votos lo que crea justo. Si las justificaciones no pudieren darse en el acto, porque deban practicarse en otros pueblos, ó porque haya necesidad de pedir documentos lejos de allí, debe señalarse un término prudente dentro del cual se practiquen, y entretanto no se altera el órden del alistamiento.

Cuando algun concejal tuviese hijos, hermanos ó parientes sujetos al servicio de quintas, no puede decidir sus reclamaciones personales, debiendo ser sustituidos en aquel acto por un regidor del último Ayuntamiento que la suerte designe (1).

Si no fuere posible terminar la rectificacion en aquel solo

(1) Real órden de 6 de julio de 1846.

dia, continuará en los festivos siguientes sin interrupcion hasta concluirla.

**1185.**—Los interesados que se consideren agraviados por la providencia del Ayuntamiento deben exponerlo así por escrito en el término de dos dias á contar desde la fecha de la decision, pidiendo certificado para apoyar su queja, cuyo documento se extiende con audiencia verbal del síndico y prévia citacion recíproca, y se les entrega dentro de los tres siguientes al de la presentacion del escrito, sin exigirle derechos y anotando el de la devolucion.

Dentro de otros diez acude el interesado al Consejo provincial presentando el certificado del Ayuntamiento, sin el cual, ó pasado dicho término no se admite su instancia, á no ser en queja de que se le niega ó retarda indebidamente la certificacion.

El Consejo provincial resuelve en el acto, si no necesita mas ilustracion, el expediente; pero si requiriese mayor instruccion, ordena el curso que debe seguir, fijando los plazos puramente necesarios segun las circunstancias. Estos acuerdos son ejecutorios, salva la facultad del gobierno para admitir los recursos extraordinarios que le elevan las partes contra las providencias de dichas corporaciones. El gobierno, en vista de estos recursos, y oyendo á alguno de sus cuerpos consultivos si lo cree conveniente, revisa y enmienda ó anula los acuerdos y resoluciones de los Consejos provinciales contrarios á la ley (1).

**1186.**—Cuando ocurre competencia entre dos ó mas pueblos pretendiendo cada cual incluir á un mozo, si despues de pasarse mútuos oficios no se aviniesen, remiten los expedientes respectivos á la Diputacion de la provincia que decide el asunto, si todos pertenecen á la misma; pero si corresponden á distintas, no logrando ponerse de acuerdo, resuelve el gobierno. Si antes de empezar el sorteo no se terminase la cuestion, el mozo es comprendido en todos los pueblos que le dis-

(1) Real decreto de 25 de abril de 1844, y ley de 4 de octubre de 1846.—Véase el número 463.

puten, sin perjuicio de estar á la providencia de la autoridad competente (1).

ARTICULO 3.°—Sorteo.

1187.—Sorteo general.
1188.—Su forma.
1189.—Responsabilidad.
1190.—Reclamaciones.
1191.—Sorteos parciales.

—

**1187.**—Rectificado el alistamiento se saca una lista de todos los mozos comprendidos en la edad de diez y ocho y diez y nueve años; otra de los de veinte y veintiuno, y otras tres separadas de los de veintidos, veintitres y veinticuatro. El primer domingo del mes de abril se hace el sorteo general en toda la Península é Islas adyacentes sin detenerlo por ningun motivo. Empieza el acto á las siete de la mañana, puede suspenderse durante una hora al medio dia y al ponerse el sol; pero estas suspensiones no deben admitirse sino concluido el sorteo de la clase pendiente, continuándose el dia siguiente ó siguientes necesarios para terminar la operacion.

**1188.**—Primeramente se sortean los mozos comprendidos en la primera série, y despues, por su órden sucesivo y con numeracion separada, los de la segunda, tercera, cuarta y quinta. El acto es público presidiéndolo el Ayuntamiento. Los nombres y los números se escriben en papeletas iguales que se introducen en globos y estos se depositan en una urna. Dos niños menores de diez años, sacan el uno las bolas que contienen los números, y el otro las que comprenden los nombres. El síndico lee estos en alta voz, y el presidente pronuncia en seguida el número leyéndolo de igual modo. Las papeletas se manifiestan á los demás individuos del Ayuntamiento y aun á los interesados si quieren verlas.

**1189.**—Los Ayuntamientos son responsables por la ilegalidad de esta operacion que debe conducirse con toda formalidad y exactitud, y el secretario, al extender el acta, cuida de anotar escrupulosamente los nombres y los números en

(1) Ley de 2 de noviembre, caps. II, III y IV.

letra conforme vayan saliendo. Estas actas se firman por el Ayuntamiento y secretario.

**1190.**—No se admite reclamacion alguna sobre inclusion ó exclusion de individuos que no hubiere sido propuesta al hacer la rectificacion del alistamiento; pero sí puede ser incluido ó excluido cualquiera por resulta de su solicitud pendiente.

**1191.**—Cuando se excluye al reclamante, si se hubiese hecho ya el sorteo, descienden sucesivamente todos los números posteriores; y si debe ser incluido, se le sortea con otros tantos números cuantos son los comprendidos en la série á que corresponde, debiendo verificarse despues nuevo sorteo entre él y el mozo que hubiese sacado un número igual en el primer sorteo general. Verificada la extraccion, toma el primer número el mozo á quien tocó conservar el que tenian antes los dos, el otro le sigue en órden y todos los demás ascienden un grado de la escala.

Si fueren mas de uno los incluidos, se practica lo mismo hasta llegar al tercer sorteo, el cual debe verificarse para cada individuo por separado (1).

Ningun sorteo legalmente hecho se renueva ni anula por reclamacion extemporánea sobre inclusion ó exclusion de individuos en los alistamientos (2).

### Articulo 4.°—Repartimiento de quintos.

1192.—Repartimiento de quintos.
1193.—Reclamaciones.
1194.—Deberes de las Diputaciones provinciales.
1195.—Forma del repartimiento.

**1192.**—Es atribucion de las Diputaciones provinciales señalar á los Ayuntamientos el cupo de hombres que les corresponda para el reemplazo del ejército (3), á cuyo fin piden oportunamente los extractos de la poblacion, y reunidos todos los de la provincia, con la rebaja de cuatro habitantes

(1) Ley de 2 de noviembre, caps. v y vi.
(2) Real órden de 18 de febrero de 1839.
(3) Ley de 8 de enero de 1845, art. 55.—Véase núm. 463.

por cada inscrito en la matrícula de hombres de mar, hacen el repartimiento.

**1193.**—Los Ayuntamientos, y aun los particulares, pueden reclamar ante las Diputaciones contra cualquier fraude cometido con el objeto de ocultar la verdadera poblacion, pero sin que esto suspenda ni dilate la ejecucion del servicio. Las Diputaciones mandan instruir el expediente necesario para justificar la queja por los medios mas breves que les dicte su prudencia, y resultando el fraude, recargan el cupo del pueblo culpable en cinco décimas por cada entero ocultado, y por las fracciones lo que falte hasta completar el entero, rebajándose estos quintos del cupo general de la provincia, si no estuviese hecho ya el repartimiento entre sus pueblos, y en caso contrario, se rebajan en el primer reemplazo inmediato, en el cual deben tomarse en cuenta las fracciones del recargo que hubiesen quedado pendientes. La enmienda de los agravios causados es sin perjuicio de la responsabilidad de sus autores á quienes puede el gefe político castigar ó someter al tribunal competente.

**1194.**—Si las Diputaciones provinciales estuviesen reunidas al tiempo de recibir el decreto para el reemplazo, ejecutan el repartimiento dentro de ocho dias; si no lo estuviesen, el gefe político las convoca señalando para su reunion el dia mas próximo posible, segun la distancia á que se halle el pueblo mas lejano del domicilio de los diputados, y desde este dia se cuentan los ocho.

**1195.**—El repartimiento se hace por enteros y décimas partes, de manera que se señalen á cada pueblo los hombres que debe dar y las décimas que le toquen sortear con otros segun las fracciones que resulten, ó por los habitantes que le sobran despues de los correspondientes al número de enteros, ó porque no tenga el número suficiente para dar un soldado.

Para que la carga se lleve con igualdad, si algun pueblo no tuviese el número de habitantes necesario para dar una décima, se reune su poblacion con la de otro ú otros que se hallen en igual caso y tengan el número bastante para dar-

la; y no habiéndolos, con el que tenga mayor fraccion despues de designados sus enteros y décimas, decidiendo un sorteo cuál debe dar una décima. Fuera de estos casos no se hace aprecio de las fracciones.

La Diputacion provincial dispone los pueblos que han de sortear los quebrados entre sí, de modo que el sorteo se verifique con cada diez décimas para dar un entero. El órden numérico señala los pueblos que deben contribuir con el soldado, si tienen mozos de la primera série, y sino el siguiente hasta encontrar mozos de la edad de diez y ocho y diez y nueve años; y si ninguno hubiese en aquellos pueblos, se observa la misma regla con respecto á las séries sucesivas. Estos sorteos se verifican á puerta abierta y prévio anuncio al público con veinticuatro horas de anticipacion á lo menos.

Formalizado el repartimiento se imprime y comunica á los pueblos (1).

### Articulo 5.º—Declaracion de soldados.

1196.—Declaracion de soldados.
1197.—Juicio de exenciones.
1198.—Causas de exencion.
1199.—Exenciones fundadas en incapacidad física.
1200.—en principios de justicia.
1201.—en razones de equidad.
1202.—Aclaraciones.
1203.—Declaracion de suplentes.
1204.—Conduccion de quintos.
1205.—Deberes del comisionado.

—

**1196.**—Recibido en cada pueblo el cupo correspondiente, lo publica sin tardanza, citando á todos los mozos alistados para que se presenten el primer dia festivo siguiente en el parage que se les designe, si median tres dias naturales á lo menos desde el anuncio. Además de este aviso general, se cita personalmente á los mozos que tengan los números primeros y á sus suplentes hasta en número cuádruplo. Si los mozos no pueden ser habidos, se cita á su padre ó madre, curador, pariente mas cercano, amo ó persona de quien dependan.

Reunido el Ayuntamiento, procede á la declaracion de

(1) Ley citada, caps. VI y VII.

soldado, para lo cual llama al mozo de diez y ocho ó diez y nueve años que tenga el número primero de su série y se le mide á presencia de los concurrentes. Si no llega á la marca de cinco pies menos una pulgada sin calzado, se le excluye y es llamado el número siguiente. Si tiene la talla necesaria, se anota así y se procede al exámen de las otras cualidades.

**1107.**—En seguida expone el mozo ú otra persona que le represente sus razones, si las tuviere, para ser excluido del servicio, admitiéndose en el acto, tanto al proponente, como á quienes le contradigan, las justificaciones que ofrezcan y los documentos que exhiban; y el Ayuntamiento, oyendo al síndico, decide á pluralidad absoluta de votos, declarando al mozo soldado ó excluido. Esta declaracion no puede suspenderse, ni aun con el pretesto de esperar á testigos ausentes, pues los interesados deben estar prevenidos de antemano y disponer en tiempo sus medios de defensa. Para hacer la de libertad deben ser citados en persona ó en la de sus padres, curadores, etc. otros de los números siguientes que completen el cuádruplo á lo menos del de soldados que falten todavía por declarar. Si la exclusion se funda en inutilidad para el servicio por enfermedad notoria ó defecto físico visible, se declara la exclusion conviniendo los interesados; si no convienen, se practican en el acto los reconocimientos oportunos por los facultativos nombrados por el Ayuntamiento, los cuales deben hallarse presentes. Estos emiten su juicio en una declaracion jurada, y nunca se admite certificacion, informe, ni atestado para justificar achaque ó enfermedad, que no conste hecha bajo juramento y en virtud de mandato judicial.

Si la enfermedad ó defecto no fueren visibles, ó los interesados no conviniesen en su notoriedad, se reciben las justificaciones oportunas, y oyendo el dictámen de los facultativos que se inserta en el acta, pronuncia el Ayuntamiento su decision, sin atender á que la inutilidad hubiese sido declarada en reemplazos anteriores, pues para que aproveche debe referirse al tiempo y al estado actual.

**1108.**—Solo están excluidos del servicio militar los que

pueden aducir alguna èscepcion legal fundada en incapacidad física ó moral, en principios de justicia, ó en razones de conveniencia pública.

**1199.**— I. Por incapacidad física están esceptuados los inútiles para dicho servicio, es decir, los hombres cuya organizacion débil ó imperfecta los inhabilita para soportar las fatigas militares, y para ejecutar con precision y rapidéz los movimientos. Disposiciones reglamentarias determinan estas causas de incapacidad (1).

**1200.**— II. Segun los principios de justicia están excluidos:

I. Los inscritos en la matrícula especial de los hombres de mar, con anterioridad al dia 1.° del año en que se verifica el reemplazo (2).

II. Los licenciados por haber cumplido el tiempo de su empeño (3).

III. Los que hayan puesto sustitutos en los términos y por el tiempo señalado en las leyes, ordenanzas y reales decretos (4).

IV. Los que hayan redimido el servicio militar por el pecuniario en los términos y por el tiempo igualmente permitido (5).

V. Los que redimieron su suerte por dinero ó poniendo sustituto para cubrir la plaza de soldado que les hubiese cabido, pues la ley los considera en el mismo caso que los licenciados por cumplidos (6).

Todos estos han satisfecho su deuda á la patria, y la regla de la igualdad que debe presidir el repartimiento de todas las contribuciones, principalmente si se pagan en sangre, exige que se les dé por quitos para siempre, llenando otros el

(1) Ley de reemplazos, art. 63, §. 1, reglamento de 13 de julio de 1842, y real órden de 19 de febrero de 1845.
(2) Ibid. §. 2, órden del Regente de 25 de marzo de 1842, y real órden de 28 de enero de 1840.
(3) Ibid. §. 3, y órden del Regente de 22 de marzo de 1842.
(4) Ibid. §. 4.
(5) Ibid. §. 5.
(6) Real órden de 18 de febrero de 1835.

puesto que dejaron vacante en las filas del ejército ó de la armada.

**1201.**— III. Por razones de equidad y de conveniencia pública, están exentos:

I. El hijo único que mantenga á su padre pobre, siendo impedido ó sexagenario (1).

II. El hijo único de viuda pobre si la mantiene (2).

Estas dos escepciones no aprovechan al que mantiene en iguales circunstancias á su padrastro ó madrastra (3).

III. El hijo único que mantiene á su madre pobre, si el marido de esta se halla sufriendo la pena de trabajos públicos ó presidio, y no habiéndola de cumplir dentro de seis meses contados desde el dia en que se proponga la excepcion (4).

IV. El nieto único que mantiene á su abuelo ó abuela pobre, siendo aquel sexagenario ó impedido, y ésta viuda (5).

V. El hijo único natural que mantiene á su madre pobre, habiéndole criado ésta y educado como á tal hijo natural (6).

VI. El hermano de uno ó mas huérfanos de padre y madre pobres, que desde un año antes de la publicacion del reemplazo, ó desde que han quedado en la horfandad, los tiene á su cuidado y bajo su amparo y direccion, siempre que alguno de ellos, varon no imposibilitado, no llegue á diez y seis años (7), sin que desvirtúe la escepcion la circunstancia de tener los menores huérfanos otro hermano casado mayor de dicha edad (8).

VII. El hijo de padre ó de madre viuda que tengan otro ó mas sirviendo en el ejército, si no tuvieren mas hijos varones de cualquier estado (9), ó si teniéndolos fueren menores

(1) Ley de reemplazos, art. 63, §. 8.
(2) Ibid. §. 9.
(3) Real órden de 18 de febrero de 1839.
(4) Ley de reemplazos, art. 63, §. 10.
(5) Ibid. §. 11.
(6) Ibid. §. 12.
(7) Ibid. §. 13.
(8) Real órden de 28 de enero de 1839.
(9) Ibid. §. 14, y real órden de 12 de octubre de 1842.



de diez y seis años, ó aunque mayores, impedidos para trabajar (1).

Esta escepcion es extensiva y aplicable, así en su letra como en su sentido literal, á todos los hijos únicos de padres ó madres viudas que tengan un hermano ó hermanos sirviendo en el ejército por haberse enganchado voluntariamente, ó por haberle cabido la suerte en un reemplazo anterior; pero no aprovecha á los hermanos de los que sirven como sustitutos, ni tampoco á los de los sustituidos, ni á los de los que sirven en clase de oficiales por haber abrazado como carrera la profesion militar, ni á los de los cadetes ó alumnos de los colegios y academias militares, bien se encuentren estudiando, bien se hallen destinados á cuerpos (2); ni tampoco aprovecha al mozo cuyo padre tenga otro hijo sirviendo de cirujano en el ejército (3), ni á los hermanos de los matriculados de marina, mientras estos se hallen en sus hogares (4).

Las respectivas Diputaciones provinciales están autorizadas para conceder á los padres un término prudente dentro del cual acrediten que tienen otro hijo ó hijos en actual servicio, considerando la distancia á que se encuentren los cuerpos en dónde sirven y la mayor ó menor movilidad de las tropas (5).

El hijo muerto en accion de guerra ó por heridas recibidas en el campo de batalla, se considera vivo en el servicio (6); pero no gozan de igual consideracion los que fallecen de resultas de enfermedades contraidas en el servicio ó por el exceso de las fatigas militares (7).

Los enganchados voluntariamente en las banderas de Ultramar sufren la suerte que por su edad les corresponde en los respectivos pueblos, por cuyos cupos, si les toca la de sol-

(1) Real órden de 10 de junio de 1838.
(2) Real órden de 28 de enero de 1849.
(3) Real órden de 28 de enero de 1839.
(4). Reales órdenes de 18 de febrero de 1839 y 28 de enero de 1849.
(5) Real órden de 27 de junio de 1838.
(6) Ley de reemplazos, art. 63, §. 14.
(7) Real órden de 17 de marzo de 1839.

dados, son entregados en la caja; y si hubiesen sido embarcados ya para sus destinos algunos de estos declarados soldados, se estiman en cuenta del contingente de sus pueblos en la quinta (1).

**1202.**—Para no dar ocasion á fraudes y perjuicios indebidos declara la ley:

I. Que no se entiende por hijo único el que tiene otro hermano varon mayor de diez y seis años y no impedido para trabajar, aunque sea eclesiástico, casado, viudo ó emancipado.

II. Que tampoco se entiende por nieto único aquel cuyo abuelo ó abuela tenga otro hijo ó nieto varon, mayor de diez y seis años y no impedido para trabajar, cualquiera que sea su estado.

III. Para que el impedimento del padre ó del abuelo exima del servicio al hijo ó nieto que los mantenga, ha de ser tal, que procediendo de enfermedad habitual ó defecto físico, no les permita el trabajo corporal y contínuo necesario para adquirir su subsistencia.

IV. No se considera que mantiene á su padre, madre, abuelo ó abuela el mozo que no les entregue el producto de su trabajo.

V. Y por último, tambien es requisito indispensable que el mozo viva en compañía del padre, madre, abuelo ó abuela á quien mantenga desde un año antes de la publicacion del reemplazo, ó desde que el padre ó abuelo llegaron á la edad sexagenaria, y la madre ó abuela quedaron viudas, si estos accidentes ocurrieron dentro de aquel año (2).

Si alguno de los interesados se obligase á dar alimentos á los padres ó abuelos del mozo que los mantiene, otorgando fianza segura de satisfacerles por mesadas anticipadas la cantidad necesaria para la subsistencia de aquellos, á juicio del Ayuntamiento, no aprovecha aquella escepcion al hijo ó nieto (3). Esta obligacion no se rescinde por el hecho de haber

(1) Real órden de 3 de junio de 1838.
(2) Ley de reemplazos, art. 64.
(3) Ibid. art. 65.

tocado la suerte de soldado al que la contrajo, y de consiguiente continúa en servicio el mozo en favor de cuyos padres ó abuelos hubiere sido otorgada (1).

IV. Tambien se hallan exentos del servicio militar por privilegio fundado en altas razones políticas y religiosas, los novicios y profesos de los colegios de misioneros de Filipinas establecidos en Valladolid, Ocaña y Monteagudo. El número de la suerte que les quepa, se baja en el cupo del pueblo respectivo; mas si los novicios no llegasen á cumplir el objeto de su instituto, quedan sujetos á la suerte que les hubiese correspondido (2).

Si algun individuo comprendido en el alistamiento usare de fraude para eximirse del servicio, sufre en caso que le toque la suerte, un recargo de seis meses á dos años; y si no le tocase, la pena de cuatro á seis años del mismo servicio. Si con igual objeto se inutilizare voluntariamente, se le impone el castigo de dos á cuatro años de obras públicas; y en caso de caer soldado, no se le reemplaza por los números siguientes.

**1203.**—Hecha la declaracion de soldados por órden sucesivo de números y categorías de edad, se procede á la de otros tantos suplentes en la misma forma.

Las operaciones relativas al llamamiento y declaracion se practica desde una hora cómoda de la mañana hasta ponerse el sol, suspendiéndose por espacio de una hora al medio dia: si no puede concluirse en el primer dia, se continúa en los siguientes aunque no sean festivos.

**1204.**—Dentro de los tres dias siguientes á la conclusion de estas diligencias deben ser conducidos los soldados y los suplentes á la capital de la provincia, yendo á cargo de un comisionado del Ayuntamiento. Los gastos ocurridos en la conduccion, así con motivo del socorro que deben recibir los soldados y suplentes, como en razon á la ayuda de costa del comisionado, deben ser abonados por los fondos públicos.

(1) Real órden de 18 de febrero de 1838.
(2) Ley de 15 de marzo de 1848.

**1205.**—El comisionado lleva una certificacion literal de todas las operaciones practicadas para la declaracion de soldados y suplentes que deposita en la secretaría de la Diputacion provincial: otra que expresa el nombre de soldados y suplentes y el dia de su salida para la capital que entrega al comandante de la caja, para que con este documento y el del comisionado justifique la cantidad que satisfaga por via de socorros á los primeros, y por último lleva tambien las filiaciones de unos y otros (1).

### Artículo 6.º—Entrega de los quintos.

1206.—Entrega de quintos.
1207.—Reconocimientos facultativos.
1208.—Reemplazo de los inútiles.

—

**1206.**—Entréganse los quintos en la caja por el comisionado á presencia de dos diputados provinciales, de los suplentes y de otras cualesquiera personas que tengan interés por ellos y gusten concurrir, presenciando todos la medida, los reconocimientos y las demás diligencias preliminares á su recibimiento.

**1207.**—Los reconocimientos facultativos se practican por dos profesores de la facultad á que corresponda el defecto alegado, nombrado el uno por los dos individuos de la diputacion presentes y el otro por el oficial comandante de la caja. En caso de discordia la Diputacion nombra un tercero.

**1208.**—Los quintos desechados por falta de talla, enfermedad ú otro defecto que le haga inútil para el servicio son reemplazados por los suplentes segun su órden numérico; mas si despues de hacerse la entrega formal de los quintos en la caja, desechare alguno el cuerpo á que fuere destinado, ya no se dará otro hombre en su lugar (2).

(1) Ley de reemplazos, caps. VIII y IX.
(2) Ibid. cap. X.

ARTICULO 7.º—Reclamaciones de los quintos.

1209.—Reclamaciones de los quintos. 1210.—Deberes del gefe político.

**1209.**—Las Diputaciones provinciales conocian antes en grado de apelacion de las reclamaciones y quejas de los quintos que se consideraban agraviados por las providencias de los Ayuntamientos. Estas facultades residen hoy en los Consejos provinciales, quedando solamente reservado á las primeras el derecho de hacer el reparto de los contingentes respectivos entre los pueblos (1).

De los acuerdos del Consejo provincial en materia de quintas se admite recurso ante el gefe político dentro de los ocho dias siguientes al de su publicacion que se hace fijando lo resuelto á la puerta de la sala donde celebra sus sesiones el mismo dia del acuerdo, ó lo mas tarde, el inmediato.

**1210.**—El gefe político manda anotar la fecha en que se presenta la reclamacion al pié del escrito ó solicitud, cuya nota firman el secretario del gobierno político y el interesado ú otra persona á su ruego. En seguida ordena la instruccion del oportuno expediente, constando en él los acuerdos é informes del Ayuntamiento y del Consejo provincial; y si la reclamacion se fundare en aptitud ó inaptitud para el servicio, acompañan los certificados facultativos, despues de lo cual lo remite al ministro de la Gobernacion que dicta la providencia definitiva. Si esta declarase la indebida aplicacion de la ley al reclamante, se le dá de baja en la caja ó cuerpo á que pertenezca, siendo llamado el suplente inmediato á cubrirla (2).

Ni en el gobierno político, ni en el ministerio se da curso á solicitudes extemporáneas, ni surten efecto cualesquiera reclamaciones de esta clase, no siendo interpuestas dentro del plazo señalado.

(1) Ley de 4 de octubre de 1846.
(2) Real órden de 25 de abril de 1844.

Siendo así que los Consejos provinciales reemplazan á las Diputaciones en sus facultades de oir las quejas de los interesados y reparar los agravios de los Ayuntamientos, es aplicable á los primeros la prohibicion impuesta á las segundas de revisar las excepciones que estos declaren, aunque fueren indebidas, cuando no las contradigan los comprendidos en el sorteo (1), ó alguna persona por quien esté legítimamente representado en su nombre.

ARTICULO 8.º—Servicio por sustitucion.

1211.—Exámen del principio de la sustitucion.
1212.—Derecho establecido.
1213.—Dos maneras de sustitucion.
1214.—Atribuciones de los Consejos provinciales.
1215.—Término para la sustitucion.
1216.—Reconocimientos facultativos.
1217.—Depósito.
1218.—Subrogacion del depósito por fianza hipotecaria.
1219.—Gracia de segunda sustitucion.
1220.—Desercion del sustituto.

—

**1211.**—Mucho se ha combatido el principio de la sustitucion como contrario á la ley de la igualdad. Todo el mundo (dicen) está obligado á defender á la patria, pero si el servicio personal se conmuta en pecuniario, solamente las clases menesterosas del estado presentan su pecho al enemigo y derraman su sangre en los campos de batalla.

Y sin embargo, lejos de que la sustitucion destruya la igualdad política, por el contrario la mantiene. El servicio militar favorece á las gentes del campo ó por lo menos nó destruye su carrera, y oprime á las profesiones liberales cuya primera necesidad es la perseverancia en los estudios y en el trabajo.

La sustitucion protege la libertad, permitiendo que un hombre sin aptitud y sin inclinacion á las armas sea reemplazado por otro mediante un precio convenido, cuyo contrato cede en recíproca utilidad de entrambos.

Y por último, la sustitucion es útil al estado, porque si la

(1) Real órden de 25 de marzo de 1842.

suerte ciega trastorna el natural destino de los individuos, los contratos particulares corrigen sus yerros, colocan á cada uno en el puesto que le pertenece y le llevan á donde su vocacion le llama.

La desigualdad, el error y la injusticia serían el efecto necesario de sujetar á las mismas condiciones á todas las clases, porque no consiste la verdadera igualdad en imponer las mismas cargas á todos, sino en repartirlas proporcionalmente á las fuerzas.

**1212.**—Segun nuestro derecho administrativo el servicio militar puede desempeñarse por medio de sustitutos, pero la sustitucion debe ser siempre individual, y no colectiva, á fin de exigir la responsabilidad al individuo á quien cupo la suerte de soldado.

**1213.**—La sustitucion puede hacerse por cambio de números entre los mozos sorteables de la misma provincia, ó por licenciados del ejército y milicias provinciales.

En el primer caso deben ser los sustitutos menores de veinticinco años, solteros ó viudos sin hijos que no tengan pendiente recurso de excepcion, y si estuviesen bajo la patria potestad, presentarán licencia de sus padres con el visto bueno del Ayuntamiento. El sustituido queda obligado á ocupar el lugar del sustituto en los reemplazos sucesivos (1).

En el segundo caso, deben los licenciados de ejército ó los mozos mayores de veinticinco años, ser tambien solteros ó viudos sin hijos, menores de treinta años, aptos para el servicio, sin mala nota en su licencia, ó con certificado de buena conducta expedido por el Ayuntamiento de su pueblo en que conste no haber sufrido pena aflictiva ó infamatoria, presentándole su padre, abuelo ó curador, si los tuviere, ú otra persona autorizada por ellos con un poder especial, sin facultad para sustituirlo. Este poder no es eficáz sin acompañar documento justificativo de haber depositado la persona que pretende usarlo, en el banco de san Fernando ó en la caja de sus comisionados en las provincias, la cantidad de cinco mil du-

(1) Ley de reemplazos, art. 93.

ros, como fianza que garantice su responsabilidad para con el gobierno por espacio de dos años (1).

Esta suma debe ser consignada precisamente para cada provincia y para cada reemplazo, pues de otro modo con un solo depósito quedarían cubiertas las formalidades, y podrían presentarse los sustitutos de todas las provincias, eludiéndose las garantías que se exigen con el fin de evitar los repetidos abusos que se cometían en materia de sustituciones (2).

**1214.**—El Consejo provincial examina los documentos que justifican la aptitud legal del sustituto, y los remite al juez de primera instancia del partido á que corresponde el pueblo de su procedencia, para que puedan ser reconocidos y ratificados por las personas que los hayan expedido ó legalizado (3).

**1215.**—A este fin, en lugar de un mes que la ley de reemplazos concede como término para la presentacion de los sustitutos, se otorga otro mas solo en favor de aquellos que soliciten la sustitucion y presenten el sustituto dentro del primero.

**1216.**—Los reconocimientos facultativos se practican por dos profesores del cuerpo de Sanidad militar, nombrado el uno por el Consejo provincial y otro por el comandante de la caja ó por el comandante general, si aquella estuviese disuelta, y en caso de discordia la dirime un tercero elegido por el Consejo, si el reconocimiento se verifica ante él, y por el capitan general ó el gefe inmediato, si se hace en el cuerpo.

A falta de profesores activos del cuerpo de Sanidad militar se nombran jubilados de la misma clase; en defecto de estos á los procedentes del antiguo cuerpo de médicos y cirujanos castrenses, y por último á los profesores civiles, todos los cuales son estrechamente responsables de sus juicios.

**1217.**—Ningun sustituto es admitido en la caja ó cuerpo

(1) Ibid. art. 94, ley de 1.° de mayo de 1838 y real decreto de 25 de abril de 1844, arts. 1 y 2.
(2) Real órden de 24 de mayo de 1848.
(3) Real órden de 14 de julio de 1842, real decreto de 25 de abril de 1844 y ley de 4 de octubre de 1846.

en que debe servir, si no se acredita por su expediente haber depositado en manos del Consejo provincial el precio de su sustitucion que se estima en 5000 reales, de los cuales puede recibir el sustituto 160 en el acto y disponer de 640 en favor de su padre ó madre ó de otra persona cuyas relaciones con el sustituto convenzan de su buena aplicacion. Los 4200 restantes se colocan en el Banco, hasta que cumplido por el sustituto el tiempo de su empeño ó inutilizado en el servicio, se presente á recoger dicha cantidad provisto de los documentos oportunos (1).

**1218.**—El gobierno, accediendo á las reclamaciones de algunos interesados, otorgó la gracia de conmutar el depósito de 4200 reales en una fianza hipotecaria por valor equivalente (2), y los Consejos provinciales admiten la subrogacion, constando el consentimiento de los sustitutos (3).

Por regla general no se puede presentar mas de un sustituto, de suerte que desertado este, no es lícito presentar otro nuevo para servir en su lugar la plaza de soldado (4).

**1219.**—Disfrutan no obstante la gracia de segunda sustitucion:

I. Los sustituidos que fueren casados.

II. Los hijos únicos de padres que no tengan otro varon mayor de catorce años, ó que si lo tuvieren, sea ordenado *in sacris*.

III. El hijo único de viuda y el nieto de abuelo ó abuela sin otros hijos ni nietos mayores de aquella edad.

IV. El huérfano único sin mas hermanos mayores de la misma.

V. El que tenga otro hermano único sirviendo en el ejército ó en la marina militar, aunque sea en clase de oficial soltero por llamamiento ó convocatoria legal, ó por empeño voluntario contraido un año antes de aquella quinta.

VI. Los matriculados en cualquiera universidad del reino,

(1) Real decreto de 25 de abril de 1844, arts. 9 y 10.
(2) Real órden de 21 de octubre de 1846.
(3) Real órden de 20 de mayo de 1848.
(4) Reales órdenes de 14 de abril y 28 de setiembre de 1839.

establecimiento de enseñanza pública ó colegios incorporados, habiendo ganado tres cursos á lo menos con buenas notas.

VII. Los alumnos de la Academia de las nobles artes de San Fernando en iguales circunstancias (1).

**1220.**—La desercion del sustituto antes del primer año de su servicio contado desde el dia de su entrega en la caja ó en el cuerpo (2) empeña la responsabilidad personal del sustituido (3), bien proceda la sustitucion de cambio de número, ó de cualquier otro convenio gratuito ú oneroso entre los interesados (4), y sean, ó no, los sustitutos licenciados del ejército (5).

Los sustitutos desertados y despues aprehendidos ó presentados, aun cuando fueren sentenciados á presidio, no se reemplazan con sus sustituidos, porque la captura ó sumision del delincuente hace cesar en el acto toda responsabilidad de parte de aquellos á quienes sustituyen (6).

### Artículo 9.º—Prófugos.


1221.—Quiénes son prófugos.
1222.—Casos que la ley explica.
1223.—Declaracion de prófugos.
1224.—Instruccion del expediente.
1225.—Decision.
1226.—Efectos de la providencia.
1227.—Presentacion ó aprehension del prófugo.
1228.—Entrega del prófugo por un alistado.
1229.—Pena del prófugo.
1230.—Extradicion de los prófugos y desertores.
1231.—Aplicacion á las armas por via de castigo.


---

**1221.**—La ley considera como prófugos:

I. A los que no se presentan personalmente en los dias señalados para el llamamiento de los mozos y su declaracion de soldados, hallándose en el pueblo ó á distancia de diez le-

(1) Real decreto de 25 de abril de 1844, art. 12.
(2) Orden del Regente de 11 de diciembre de 1842.
(3) Ley de reemplazos, art. 94, y decreto de 25 de abril, art. 13.
(4) Real decreto de 27 de octubre de 1838, y real órden de 25 de junio de 1839.
(5) Orden del Regente de 21 de noviembre de 1842.
(6) Ordenes del Regente de 21 de noviembre de 1841 y 11 de diciembre de 1842.

guas ó menos, si no acreditan causa justa para no haberse presentado.

II. A los que declarados soldados ó suplentes no se presenten cuando se les cite para ser conducidos á la capital, ó no concurran prontamente á ella, de modo que puedan ser entregados en la caja, antes de que se retire el comisionado al efecto.

**1222.**—No se reputan prófugos:

I. Los que se hallan distantes mas de diez leguas del pueblo en que se les declara soldados ó suplentes, si se presentan dentro del término prudencial que el Ayuntamiento les señalare en consideracion á las distancias.

II. Los que no se hubiesen presentado ni á la rectificacion del alistamiento en los dias festivos del mes de marzo, ni al sorteo del mes de abril; pero no tienen derecho para reclamar contra estos actos.

**1223.**—Para hacer la declaracion de prófugo se abre una especie de juicio contradictorio de dos grados, porque conoce de estos asuntos contenciosos el Ayuntamiento en primera instancia, y en seguida el Consejo provincial en uso de una jurisdiccion extraordinaria.

**1224.**—El Ayuntamiento manda instruir un expediente individual, haciendo constar brevemente la falta de presentacion con certificado de lo que resulte de las actas con dos ó tres testigos. En seguida se pasa el expediente al síndico como parte fiscal, para que exponga lo conveniente en el término preciso de veinticuatro horas, y despues se entrega por un plazo igual al padre, curador ó pariente cercano del interesado á fin de que den sus descargos; y si no hubiere aquellas personas, ó no quisieran aceptar semejante defensa, se nombra de oficio un vecino honrado que la sostenga. El Ayuntamiento oye en juicio verbal las justificaciones de entrambas partes y decide el negocio, en el supuesto que todas las diligencias deben ocupar á lo mas cinco dias.

**1225.**—La decision del Ayuntamiento comprende la declaracion de ser, ó no, prófugo la persona acusada como tal, y en el primer caso abraza tambien la condenacion al pago

de los gastos que se ocasionen en su busca y conduccion, y el resarcimiento de los daños y perjuicios que sufra el suplente, si fuese preciso llevarle á la caja, salvo su derecho para la liquidacion del importe. Asímismo, si hubiere indicios de la complicidad de otras personas en la fuga, el Ayuntamiento debe resolver que se pase certificacion de aquel resultado al tribunal competente, para que proceda á la formacion de causa segun sus atribuciones.

**1226.**—Esta providencia se lleva al instante á efecto; pero si el prófugo se presenta despues, ó fuere aprehendido, se remite el expediente al Consejo provincial, quien en su vista y oyendo al prófugo de plano é instructivamente, confirma ó revoca la primera providencia, y dispone la entrega de aquel individuo en la caja de quintos ó en el cuerpo en que sirva su suplente.

Tambien se remite el expediente al mismo Consejo cuando el Ayuntamiento absuelve al acusado, para que lo tenga presente si ocurre alguna reclamacion, en cuyo caso procede de la manera breve y sumaria que en el anterior.

**1227.**—Presentado ó aprehendido el prófugo queda libre el último suplente en el servicio, ó aquel que tuviere el número mas alto (1); y si el prófugo fuera conducido ante la autoridad por algun mozo comprendido en el alistamiento del mismo ó de otro pueblo, el aprehensor queda libre de la suerte que tenga en aquel reemplazo, entendiéndose subrogado en su lugar el aprehendido, sin perjuicio de que tambien sea dado de baja el suplente de este, si lo tuviere, no obstante que resulte un hombre de menos en el ejército.

Esta compensacion es un beneficio de la ley y un derecho personal. Bajo el primer aspecto no alcanza al quinto aprehensor, sino mientras no fuere filiado en el cuerpo á que se le ha destinado: otorgarle mayor latitud, sería menoscabar la instruccion y la disciplina del ejército.

**1228.**—Por la otra faz es intransmisible, y así no aprovecha sino al aprehensor ó á su suplente, si lo tuviere; mas pa-

(1) Real órden de 28 de enero de 1849.

ra que la aprehension cause la libertad del aprehensor, es circunstancia necesaria que el prófugo sea de su mismo pueblo ó á lo menos de su misma provincia (1).

**1229.**—El prófugo es destinado al servicio por el tiempo ordinario con el aumento de uno á dos años; y si no fuere apto para las armas por falta de talla ó por otro defecto, satisface por via de castigo todas las costas y daños á que hubiere dado lugar con su fuga, y además una multa de cinco á treinta duros (2).

**1230.**—En virtud de tratados existentes, las autoridades españolas pueden reclamar de las portuguesas la entrega de los prófugos y desertores refugiados en el reino vecino (3).

**1231.**—El servicio militar es un deber del ciudadano, y así no puede hacer nunca las veces de pena para los reos de delitos comunes. Solían antes los tribunales castigar á los vagos, viciosos y mal entretenidos con la aplicacion á las armas por cierto número de años; pero hoy se halla formalmente prohibido aplicar á nadie á las armas en virtud de providencia gubernativa ó sentencia judicial, ya porque el código penal no lo establece, y ya tambien porque así lo exigen la moralidad del ejército y las reglas severas de la disciplina militar (4).

## CAPÍTULO III.

### De las matrículas de mar.

1232.—Servicio naval.
1233.—Fundamento de la marina militar.
1234.—Importancia de las matrículas de mar.
1235.—Inscripcion.
1236.—Obligaciones de los inscritos.
1237.—Organizacion del servicio marítimo.
1238.—Excluidos.
1239.—Voluntarios y sustitutos.
1240.—Privilegios de los matriculados.

—

**1232.**—El servicio naval es una parte esencialísima del militar, porque á la defensa de la nacion concurren igual-

(1) Real órden de 1.° de diciembre de 1839.
(2) Ley de reemplazos, cap. xv.
(3) Real órden de 14 de abril de 1838.
(4) Real órden de 13 de agosto de 1839.

mente el ejército y la armada. La importancia de la marina de guerra es suma para los estados que como la España conservan todavía ricas posesiones en los mas remotos confines del mundo; preciosos restos de nuestra grandeza en aquellos tiempos en que el sol nunca se ponía en nuestros dominios. Los buques de guerra son además fortalezas flotantes que protegen el comercio ejerciendo la policía de los mares, y haciendo respetar donde quiera que tremole el pabellon nacional.

**1233.**—Mas para que exista una marina hábil, fuerte y aguerrida, es preciso procurarse antes de nada marineros diestros en la maniobra, prácticos en la navegacion y acostumbrados á domar con rostro sereno la furia de los elementos. Esta es la razon por qué la marina mercante y aun la pescadora son la base de la de guerra, y la causa de reclutar el gobierno la gente necesaria para tripularlos entre los hombres de mar.

**1234.**—«Las matrículas de mar ó milicias navales son indudablemente la base y único cimiento de la marina pescadora, mercante y de guerra, pues que ellas educan y organizan buenos marineros que ni se forman en poco tiempo, ni se adquieren con caudal alguno» (1).

**1235.**—La matrícula naval es el registro que cada comandante de marina lleva de los hombres de mar alistados en el distrito de su mando. Esta incripcion es voluntaria, siendo admisible todo individuo de diez y ocho á cuarenta y cinco años, que segun reconocimiento facultativo tenga la robustez suficiente para servir con utilidad en los bajeles de la armada.

**1236.**—Todo inscrito en la matrícula de mar está sujeto á servir en los buques de guerra y á salir á campaña cuando fuere convocado, segun el órden sucesivo que corresponde á cada uno, como individuo del trozo, division, brigada y tercio á que se halle incorporado, siendo igual y comun la obligacion de acudir al servicio de los bajeles y arsenales.

(1) Exposicion del decreto de la Regencia de 27 de noviembre de 1840.

**1237.**—Las dos brigadas de cada tercio alternan anualmente y de una manera uniforme en la carga de proveer la gente necesaria para el servicio ordinario de campaña, reemplazando las bajas y haciendo las remesas de aumento que se les pidieren. Las divisiones, cada una de las cuales comprende la tercera parte de la marinería que forma la brigada, establecen entre si la propia alternativa. Los trozos contienen la gente de mar avecindada en cada pueblo de los comprendidos en los límites de una provincia marítima. Al repartir la gente en los trozos debe procurarse que los padres, hijos y hermanos no sean incluidos en uno mismo, ni en los de números semejantes en la calidad de pares ó impares, con la mira de impedir que se vean en la necesidad de prestar juntos el servicio marítimo dejando abandonados sus hogares.

Una division presta el servicio activo, y otra está embargada para el año siguiente; mas si quedaren algunos individuos de la primera sin salir á campaña, deben estar en embargo para el próximo reemplazo.

Por campaña de mar se entiende el servicio de un año entero á bordo de los bajeles de la armada en cualquier destino ó comision en que se hallaren, ó bien en los depósitos de arsenales para las faenas marineras que ocurran, y proveer los reemplazos de los armamentos.

El embargo de un año para otro se reduce á que sus matriculados solo pueden navegar á puertos de los dominios españoles en Europa en tiempo proporcionado para que no hagan falta á su convocatoria; pero los embargados para reemplazos en el mismo año, no pueden navegar á puertos fuera del departamento.

**1238.**—No se incluyen en el repartimiento ó convocatoria:

I. Al hijo único de un padre de quien consta estar destinado á campaña, siendo dudoso su regreso en el mismo año.

II. Al padre que tuviere un hijo en el propio caso.

III. Al hijo soltero de viuda que tuviese otro hermano en campaña, si provee á la subsistencia de su madre.

IV. Ni á otro cualquiera cuya ausencia por circunstancias

raras, exponga en notorio riesgo su honra y hacienda, si no tiene medios de verificar una permuta.

Las excepciones deben alegarse y proponerse las permutas en tiempo suficiente anterior á la convocatoria, pues si aguardan los interesados el momento de salir la marinería á campaña son desatendidas, á no ser que hubieren ocurrido recientemente motivos muy graves y notorios para declararlos exentos (1).

**1239.**—Tambien se admiten voluntarios en el servicio marítimo con sujecion á ciertas reglas encaminadas á impedir que la tolerancia excesiva del gobierno redunde en menoscabo de los intereses de la armada.

I. Los voluntarios deben pasar de veinte años, tener aptitud conocida, y no exceder de la octava parte del cupo de cada provincia.

II. Los cambios de número solo están permitidos entre individuos de iguales circunstancias, y nunca con el que tenga menos de dos años de matriculado, sin que pueda considerarse libre el sustituido mientras no sea admitido el sustituto, prévios los debidos reconocimientos y un mes despues.

III. Las provincias quedan obligadas á reemplazar todo hombre que resulte inútil en el primer año de servicio (2).

**1240.**—Las leyes que imponen estas cargas á los matriculados de mar, tambien procuran hacerlas mas llevaderas dispensándoles ciertos privilegios fundados en los principios de justicia y en razones de conveniencia pública.

Disfrutan los matriculados de mar:

I. De la exencion de quintas (3).

II. De la exencion de alojamientos, bagajes y otras cargas concejiles (4).

III. Del derecho exclusivo de la pesca y navegacion en el agua salada (5).

(1) Ordenanza de las matrículas de mar.—Véase el tít. VII, libro VI, Nov. Recop.
(2) Real órden de 2 de febrero de 1848.
(3) Véase el núm. 1200.
(4) Véase el núm. 1247.
(5) Ley 1, tít. VII, lib. VI, Nov. Recop.

IV. Del fuero militar de marina en todas sus causas civiles y criminales (1).

A fin de que estos privilegios y principalmente la exencion de sorteos les sean guardados, los comandantes de los tercios y provincias deben remitir á los gefes políticos por el mes de enero de cada año, una relacion clasificada de todos los matriculados que hallándose comprendidos en la edad prevenida en la ley de reemplazos, estén inscritos en las listas desde antes de primero de julio anterior, y se hayan ejercitado en las industrias de mar exceptuadas de la libertad comun en su beneficio (2).

# CAPÍTULO IV.

## De las cargas provinciales.

1241.—Fundamento de estas cargas.
1242.—Razon de su corto número.
1243.—Cargo de diputado provincial.
1244.—Escusas.

—

**1241.**—Pertenecen las cargas provinciales á la segunda especie de las públicas, y obligan en consideracion á la cualidad de habitante de esta ó aquella provincia.

Sea la provincia unidad natural ó administrativa (3), compónese de una agregacion de individuos que moran en cierto territorio y están ligadas por vínculos de interés comun; de donde nace el derecho á los aprovechamientos y la sujecion á las cargas provinciales..

**1242.**—Entre esta clase de obligaciones hay muy pocas personales, siendo el mayor número de las relativas á las personas, cuando no generales, municipales. Procede su escaséz de que la provincia no liga con lazo tan estrecho á los individuos como el estado y el pueblo, por su carácter de agre-

(1) Ibid. y las 2, 3, 7 y 8 del mismo tít.
(2) Real órden de 3 de marzo de 1846.
(3) Véase núm. 454.

gacion intermedia que ni participa de la generalidad de la primera, ni tampoco del carácter casi doméstico de la segunda.

**1243.**—Es una carga provincial inherente á las personas concurrir á la administracion de la provincia, y por eso la ley lo declara obligatorio (1), á no ser que alegue el elegido causa justa de exencion voluntaria en tiempo oportuno.

**1244.**—Pueden escusarse de aceptar el cargo de diputado provincial:

I. Los que habiendo cesado en él fueren elegidos, no mediando el hueco de una renovacion.

II. Los sexagenarios ó físicamente impedidos.

III. Los senadores y diputados á córtes y los individuos de Ayuntamiento hasta un año despues de haber cesado en sus cargos.

IV. Los funcionarios de real nombramiento que puedan ser elegidos.

V. Los que al ser elegidos no estén avecindados en la provincia (2).

Todas estas causas legítimas de exencion ó motivos de escusa, se fundan en principios de justicia, en razones de equidad ó en reglas de conveniencia pública.

# CAPÍTULO V.

## De las cargas municipales.

1245.—Orígen de estas cargas.
1246.—Oficios concejiles.
1247.—Escusas.
1248.—Su carácter.
1249.—Alojamiento.
1250.—activo.
1251.—pasivo.
1252.—Exenciones.
1253.—Duracion.
1254.—Otras cargas concejiles.

—

**1245.**—Las cargas municipales llamadas tambien vecinales ó concejiles, fúndanse en la cualidad de vecino de un pueblo ó morador del territorio propio de un concejo ó ayuntamiento. Los beneficios de la administracion local se com-

(1) Ley de 8 de enero de 1845, art. 5.
(2) Ibid. art. 9.

pran á costa de gravámenes impuestos á las personas y á las propiedades de sus administrados; de suerte que así como la existencia colectiva lleva implícito el goce de ciertos derechos, así lleva tambien anejo el cumplimiento de ciertos deberes correlativos. Los jurisconsultos romanos exponian esta regla de equidad y este principio de justicia en aquella máxima tan sabida, *qui sentit comoda, incomoda etiam sentire debet.*

**1246.**—La primera de las cargas municipales inherentes á las personas es la obligacion de servir los oficios concejiles ó formar parte del Ayuntamiento, contribuyendo á la administracion local cada uno en el puesto á que el sufragio de sus convecinos le llama. Nadie puede reusar el cargo sin causa legítima segun la ley debidamente probada á juicio de la administracion.

**1247.**—Están exentos de servir los oficios concejiles:

I. Los mayores de sesenta años y los físicamente impedidos.

II. Los diputados á córtes y diputados de provincia hasta un año despues de haber cesado en sus cargos (1).

III. Los retirados de todas clases, tanto del ejército, como de la armada (2).

IV. Los matriculados de marina, si bien no deben considerarse autorizados por su fuero para eximirse por sí abandonando sus cargos mientras no se hallen en actual servicio, sino hacer sus reclamaciones por conducto de los gefes respectivos, y esperar la resolucion conveniente (3).

V. Los empleados de correos que tengan nombramiento real ó del director del ramo, pues para que puedan desempeñar cumplidamente su servicio con el esmero personal, fidelidad y secreto que exige el sagrado de la correspondencia, se les exime de todo cargo de república (4).

Tal vez el legislador debiera declarar el ejercicio de es-

(1) Ley de 8 de enero de 1845, art. 23.
(2) Reales órdenes de 21 de marzo y 11 de abril de 1846.
(3) Real órden de 1.º de marzo de 1846.
(4) Acuerdo de las córtes de 1.º de julio de 1837.

los empleos incompatible con el desempeño de los cargos municipales, mas bien que señalarlo como una causa de exencion, pues cuando la importancia de un servicio administrativo lo reclama, quien lo desempeña debe consagrarle forzosamente todo su tiempo y todo su trabajo.

**1248.**—El carácter general de las escusas es el de una escepcion voluntaria, porque constituyen una especie de privilegio ya personal, ya de clase, y segun las reglas mas sencillas de la jurisprudencia, cada uno es dueño de renunciar el derecho introducido en su favor.

**1249.**—Es el alojamiento otra carga personal inherente á la cualidad de vecino, y consiste en la obligacion de hospedar y aposentar en sus casas á los individuos del ejército ó armada, cuando transitan por los pueblos.

**1250.**—Tienen derecho á ser hospedados ó gozan del alojamiento activo dentro del itinerario ó ruta señalada en sus pasaportes (1):

I. Los oficiales, soldados, ministros y dependientes del ejército y sus familias.

II. Todo oficial, sargento, cabo ó soldado que vaya en comision del servicio, aunque no sea en partida, expresándolo el pasaporte; pero no el que usare de licencia para sus negocios.

III. Los que obtienen licencia para retirarse á sus casas y los que la trajeren absoluta para dejar el servicio, aunque con la limitacion de dias proporcionada á la distancia entre los ejércitos ó cuarteles y los lugares á donde se retiran.

IV. Los matriculados de marina cuando van á servir ó se retiran á sus casas (2).

V. Toda fuerza que subsista en cualquier punto menos de un mes, pues se considera como destacada en comision del servicio personal, y no de guarnicion (3).

**1251.**—El alojamiento pasivo era antes un gravámen que pesaba principalmente sobre el estado llano á causa de los

(1) Ley 15, art. 24 del tít. XIX, lib. VI, Nov. Recop.
(2) Leyes 14, 16 y 18, y nota 3 de la ley de 23 del mismo tít.
(3) Real órden de 6 de agosto de 1846.

muchos privilegios que se otorgaban á las demás clases del estado. Una resolucion de las córtes posterior á la jura de la Constitucion de 1837, declara como incompatibles con el principio del igual repartimiento de las cargas públicas las exenciones de alojamiento, y convierte este servicio en una carga general, con la sola excepcion de los obispos y párrocos á quienes dispensa de la obligacion comun de alojar en sus palacios y moradas (1).

**1252.**—Posteriormente, á pesar de dicha ley, se ha otorgado exencion de alojamientos:

I. A los gefes y oficiales del ejército excedentes ó en situacion de reemplazo (2).

II. A los alumnos de la Academia especial de ingenieros del ejército en cuanto á sus casas propias ó arrendadas, porque se reputan como militares en activo servicio (3).

III. A los aforados de guerra y marina que no disfruten otra renta que su sueldo ó haber de retiro, exceptuando los casos extraordinarios de llena en que se hallen ocupadas las viviendas de todos los individuos del Ayuntamiento, ó que el vecindario tenga alojamientos duplicados. Mas si los aforados fuesen además labradores ó granjeros y vecinos con casa abierta y con el goce de todos los aprovechamientos comunes, contribuyen bajo este concepto al servicio de alojamientos, del cual se hallan sin embargo exentas su casa y habitacion (4).

IV. A los administradores principales de correos, á los de estafetas y á los carteros distribuidores de la correspondencia, aunque no en la parte que esta carga tiene de servicio personal, sino por lo relativo á sus casas, de suerte que deben proporcionar hospedaje á cada alojado segun su clase, abonándolo á su propia costa (5).

V. Finalmente, una real órden posterior al acuerdo de

(1) Acuerdo de las córtes publicado en 19 de marzo de 1837.
(2) Real órden de 24 de febrero de 1845.
(3) Real órden de 8 de junio de 1841.
(4) Reales órdenes de 28 de febrero de 1845, 24 de abril de 1846, y 22 de abril de 1848.
(5) Real órden de 21 de mayo de 1846.

las córtes citado (1), supone vigentes otras anteriores (2) declaratorias de la exencion de alojamiento material en favor de los empleados depositarios de caudales ó efectos de la hacienda pública en la misma forma que los de correos, si bien con la limitacion de no exceder el hospedaje de tres dias, pues de otro modo se entiende que la exencion es absoluta.

**1253.**—Donde hubiere cuarteles debe alojarse en ellos la tropa, y en el caso de ser preciso alojar á los oficiales en las casas de los vecinos, se procura destinar á cada uno el aposento que segun su grado le corresponda. El alojamiento que se diere á los oficiales del ejército en marcha, no debe pasar de tres dias en cada pueblo (3).

**1254.**—Por último, hay todavía otras cargas del mismo linage como la construccion y reparacion de muros, puentes, calzadas y fuentes públicas y caminos vecinales.

Hállanse exentos de la prestacion personal para construir y mejorar estas obras los ordenados *in sacris*, pero no de contribuir con su equivalente en dinero (4). Tambien están esceptuados los habitualmente impedidos y los pobres de solemnidad de dicha obligacion con respecto á los caminos vecinales (5); escepcion que la equidad y las reglas de la jurisprudencia aconsejan hacer extensiva con respecto á las obras de muros y fuentes, de puentes y calzadas.

(1) Real órden de 13 de mayo de 1837.
(2) Reales órdenes de 29 de mayo de 1835 y 23 del mismo de 1836.
(3) Leyes 21 y 27, tít. XIX, lib. VI, Nov. Recop.
(4) Leyes 51 y 54, tít. VI, Part. I, VI y VII, tít. IX, lib. I, Novísima Recopilacion.
(5) Ley de 28 de abril de 1848, art. 3.

# CAPÍTULO VI.

## De las personas morales.

1255.—Corporaciones.
1256.—Su division.
1257.—Su naturaleza.
1258.—Personas morales.
1259.—Tutela administrativa.
1260.—Actos de tutela con respecto á las provincias.
1261.—á los Ayuntamientos.
1262.—á los establecimientos públicos y fundaciones particulares.

—

**1255.**—Hay en los estados, además de las relaciones comunes á todos los miembros en los distintos grados de la sociedad civil, vínculos particulares que constituyen varios cuerpos dotados de una existencia colectiva, pero siempre subordinados al gobierno; y ora sean establecimientos de caridad, ora corporaciones científicas, institutos religiosos ú otros cualesquiera, divídense en legítimos é ilegítimos, públicos y privados.

**1256.**—Son legítimos aquellos que la ley aprueba ó consiente, é ilegítimos los que prohibe en consideracion á sus fines peligrosos ó reprobados: públicos los establecidos ó autorizados por el soberano, y particulares los que deben su orígen á convenciones individuales. Los ilegítimos corresponden al dominio de la legislacion penal, y los particulares pertenecen exclusivamente al derecho civil, salvo aquellos cuyo objeto fuere satisfacer alguna necesidad política ó prestar algun servicio administrativo, pues estos y los públicos entran en la competencia de la administracion.

**1257.**—Las corporaciones legítimas y públicas y las particulares que se les asemejan, forman un ente abstracto revestido con los derechos y las facultades de sus miembros reunidos en cuerpo para adquirir una existencia comun, mediante la autorizacion del poder público. Así se convierte la corporacion en una persona colectiva, y una vez constituida, es ella quien manda y ejecuta, quien adquiere y posee, y no los individuos que la componen. La abnegacion de la voluntad propia en favor del cuerpo llega hasta el punto de no te-

ner derecho á reclamar una mínima parte de los bienes colectivos el miembro que se separa; y si todos juntos mútuamente consintiesen en disolver la sociedad, aun permanecería viva, pues las instituciones creadas por la ley, solo por la ley pueden ser muertas y destruidas.

**1258.**—Tal es el carácter de estas corporaciones ó personas morales que así las llama el derecho administrativo. En la comunidad de intereses se funda su naturaleza, y la capacidad de adquirir, enagenar y poseer constituye su representacion civil y sus medios de existencia.

Sin embargo media entre los individuos y las corporaciones una grave diferencia bajo su aspecto de propietarios, pues el derecho de propiedad es ilimitado para los primeros, y en las segundas está circunscrito á una especie de fideicomiso en interés de las futuras generaciones. En efecto, estos cuerpos se perpetúan en la série de personas que se suceden encadenándose como los siglos: son un conjunto de partes que se modifican continuamente, subsistiendo siempre el espíritu de la comunidad.

**1259.**—Por esta causa la administracion considera á las corporaciones públicas en un estado de perpétua minoría, y ejerce con respecto á ellas su derecho de patronato ó una suprema vigilancia é inspeccion, ya con la mira de conservar en bien del estado unos establecimientos tan útiles, y ya con el fin de proteger los derechos de las generaciones futuras, defendiéndolas de las pasiones é intereses de la generacion presente.

He aquí la fuente de los actos de tutela administrativa cuyo ejercicio pertenece al gefe del estado en quien reside la plenitud del poder necesario para ejecutar las leyes; actos del poder discreccional que si son graves ó requieren maduro consejo, no los dicta la autoridad sin una deliberacion prévia.

**1260.**—Las provincias, los ayuntamientos y los establecimientos públicos de toda clase son las tres categorías en que se distribuyen las personas morales.

Todos los actos de gestion provincial, á saber, los relativos á la administracion de las propiedades, condiciones de los

arriendos y nombramiento de administradores; á la compra, venta y cambio de fincas; á los litigios que convenga intentar ó sostener; á la aceptacion de mandas y legados ó á otros negocios de igual naturaleza, son objeto de una deliberacion de las Diputaciones provinciales, si bien carecen de fuerza ejecutoria, mientras el gefe político ó el gobierno, segun los casos, no las aprueben (1) en uso de su protectorado ó deber de tutela.

**1261.**—Los actos análogos de gestion municipal, es decir, los arrendamientos de fincas, arbitrios y bienes del comun; el plantío, cuidado y aprovechamiento de sus bosques y la corta, poda y beneficio de sus maderas y leñas; la enagenacion de bienes muebles é inmuebles y sus adquisiciones, redencion de censos, préstamos y transaciones de cualquiera especie; la aceptacion de donaciones y legados; la introduccion de una demanda en juicio y su contestacion y otros equivalentes, son materia de un acuerdo del Ayuntamiento, aunque sin la aprobacion del gefe político ó del gobierno tampoco son ejecutorios (2); y al aprobar ó desaprobar estos actos, el gefe del estado ó las autoridades en quienes delega su potestad, ejercen el mismo derecho de patronato ó tutoría con respecto á dichas corporaciones.

**1262.**—Por último, los establecimientos públicos y las fundaciones particulares están asimismo bajo la tutela del gobierno. Antes residía este protectorado en varias autoridades, extendiéndose hasta los negocios contenciosos de aquellos cuerpos por medio de la institucion de juzgados especiales ó de privilegio.

Restablecido el sistema representativo, los principios constitucionales exigen que todo lo administrativo lo retenga el Rey, y de todo lo contencioso conozca la justicia ordinaria; de suerte que corresponde al gobierno, á los gefes políticos, á los alcaldes, y en suma á cada autoridad política dentro de su esfera, el protectorado, no tan solo de los establecimientos

(1) Véase núm. 465.
(2) Véase núm. 515.

que pertenecen al estado, á las provincias ó á los pueblos, sino tambien el de los intereses colectivos que como el socorro de los pobres, el dote de las doncellas y otros, requieren una especial tutela de parte de la administracion pública, ya por su importancia, ya por carecer de representante que eficazmente los defienda.

Siempre que el protectorado y el patronato ó la administracion de los intereses públicos ó colectivos están reunidos en una sola mano, el gobierno ejerce en toda su plenitud el imperio de que se halla constitucionalmente revestido; mas cuando los patronos ó administradores son personas particulares, el ejercicio del protectorado queda reducido á la vigilancia é intervencion necesarias para que la voluntad del fundador tenga debido cumplimiento (1).

La sumision de las corporaciones al gobierno impide que constituyan un estado dentro del estado, que sean nocivas al bien público y atentatorias á los intereses de la comunidad.

(1) Real órden de 25 de marzo de 1846.

FIN DEL TOMO PRIMERO.

# TABLA

## DE LAS MATERIAS CONTENIDAS EN ESTE TOMO.

*Páginas.*

INTRODUCCION. . . . . . . . . . . . . . . . . . . V


## LIBRO PRIMERO.

### DE LA CIENCIA ADMINISTRATIVA.

CAPITULO I. Del estado. . . . . . . . . . . . 1
CAPITULO II. Del gobierno. . . . . . . . . . . 5
CAPITULO III. De la administracion. . . . . . . 7
CAPITULO IV. De la accion administrativa. . . . . 10
CAPITULO V. Caractéres generales de la administracion. 12


## LIBRO SEGUNDO.

### DEL DERECHO ADMINISTRATIVO.

CAPITULO I. De la naturaleza y fuentes del derecho administrativo. . . . . . . . . . . . . . . 28
CAPITULO II. De la independencia recíproca y mútuas relaciones de los poderes públicos. . . . . . 31
CAPITULO III. Del poder administrativo. . . . . . . 42
CAPITULO IV. De la division territorial. . . . . . 46

# LIBRO TERCERO.

DE LA ORGANIZACION
Y ATRIBUCIONES DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS.

## TITULO I.

DE LAS AUTORIDADES ACTIVAS.

### SECCION PRIMERA.

AUTORIDADES CENTRALES.

CAPITULO I. De la organizacion administrativa en general. . . . . 61
CAPITULO II. Del Rey. . . . . 78
CAPITULO III. De los ministros. . . . . 93
CAPITULO IV. De los subsecretarios. . . . . 111
CAPITULO V. De las direcciones. . . . . 115

### SECCION SEGUNDA.

AUTORIDADES LOCALES.

CAPITULO VI. De los gefes políticos. . . . . 121
CAPITULO VII. De los gefes civiles. . . . . 138
CAPITULO VIII. De los alcaldes, tenientes de alcaldes y alcaldes pedáneos. . . . . 143
CAPITULO IX. De otros agentes inferiores de la administracion. . . . . 165
CAPITULO X. De los agentes auxiliares de la administracion. . . . . 167

## TITULO II.

DE LAS AUTORIDADES CONSULTIVAS Y DELIBERANTES.

### SECCION PRIMERA.

AUTORIDADES CENTRALES.

CAPITULO I. De la administracion consultiva y deliberante. . . . . 172

CAPITULO II. Del Consejo Real.
Articulo 1.°—Organizacion del Consejo Real. . 176
Articulo 2.°—Atribuciones del Consejo Real. . 188
CAPITULO III. De los consejos especiales de la administracion central. . . . . . . . . . . . . 197

## SECCION SEGUNDA.

### AUTORIDADES LOCALES.

CAPITULO IV. De los Consejos provinciales. . . . . 208
CAPITULO V. De las Diputaciones provinciales.
Articulo 1.°—Organizacion de las Diputaciones provinciales. . . . . . . . . . . . 215
Articulo 2.°—Atribuciones de las Diputaciones provinciales. . . . . . . . . . . . . 221
Articulo 3.°—De la suspension y disolucion de las Diputaciones, y de la separacion y destitucion de los diputados provinciales. . . . 236
CAPITULO VI. De los Ayuntamientos.
Articulo 1.°—Reseña histórica de los Ayuntamientos. . . . . . . . . . . . . . . 239
Articulo 2.°—Carácter actual de los Ayuntamientos. . . . . . . . . . . . . . . 241
Articulo 3.° — Organizacion de los Ayuntamientos. . . . . . . . . . . . . . . 244
Articulo 4.° — Atribuciones de los Ayuntamientos. . . . . . . . . . . . . . . 246
Articulo 5.°—Sesiones de los Ayuntamientos. . 255
Articulo 6.°—Suspension y disolucion de los Ayuntamientos. . . . . . . . . . . 257
Articulo 7.°—Creacion y supresion de los Ayuntamientos, agregacion y segregacion de sus territorios. . . . . . . . . . . . . . 259
CAPITULO VII. De los consejos especiales de la administracion provincial. . . . . . . . . . . . 261
CAPITULO VIII. De un consejo especial de la administracion de partido. . . . . . . . . . . . 270

CAPITULO IX. De los consejos especiales de la administracion municipal. . . . . . . . . . . . 272
CAPITULO X. De algunos consejos especiales. . . . . 275

# LIBRO CUARTO.

## DE LA MATERIA ADMINISTRATIVA.

## TITULO I.

### DE LOS DEBERES DE LA ADMINISTRACION EN CUANTO A LAS PERSONAS.

CAPITULO I. Objetos del derecho administrativo. . . 280
CAPITULO II. De las personas y de sus relaciones generales con la administracion. . . . . . . . . 281

## SECCION PRIMERA.

### DEBERES DE LA ADMINISTRACION COMUNES A TODAS LAS PERSONAS.

CAPITULO III. Del registro civil. . . . . . . . . . 283
CAPITULO IV. De las subsistencias públicas. . . . . 288
CAPITULO V. De la policía sanitaria. . . . . . . . 302
Articulo 1.°—Epidemias. . . . . . . . . 304
§. 1.°—Policía sanitaria interior. . . . . 305
§. 2.°—Policía sanitaria exterior. . . . . 315
§. 3.°—Cólera morbo. . . . . . . . . 318
Articulo 2.°—Alimentacion. . . . . . . . 322
Articulo 3.°—De los baños y aguas minerales. 327
CAPITULO VI. Del órden público. . . . . . . . . 330
Articulo 1.°—Policía de seguridad. . . . . 331
Articulo 2.°—Uso de armas. . . . . . . . 337
Articulo 3.°—Juegos prohibidos. . . . . 341
Articulo 4.°—Vagos. . . . . . . . . . . 344
Articulo 5.°—Gitanos. . . . . . . . . . . 350
Articulo 6.°—Desertores. . . . . . . . . . 352
Articulo 7.°—Malhechores. . . . . . . . . 353
Articulo 8.°—Reuniones públicas. . . . . 356

ARTICULO 9.°—Asonadas y motines. . . . . 358
CAPITULO VI. De las prisiones. . . . . . . . . . 364
ARTICULO 1.°—Historia de la reforma carcelaria. 367
ARTICULO 2.°—Teoría de la reforma carcelaria. 370
CAPITULO VII. Del gobierno de las prisiones.
ARTICULO 1.°—Autoridades á quienes compete el gobierno de las prisiones. . . . . . . 385
ARTICULO 2.°—Régimen interior de las prisiones. 390
CAPITULO VIII. De los presidios. . . . . . . . . . 402
CAPITULO IX. De la conduccion y traslacion de los presos. 417
CAPITULO X. De los establecimientos penales para las mujeres. . . . . . . . . . . . . . . . 422

## SECCION SEGUNDA.

DEBERES DE LA ADMINISTRACION RELATIVOS AL ESTADO NATURAL DE LAS PERSONAS.

CAPITULO XI. Del estado de las personas. . . . . . 424
CAPITULO XII. De la beneficencia pública. . . . . 425
CAPITULO XIII. De los pobres válidos. . . . . . . 432
CAPITULO XIV. De los pobres inválidos. . . . . . 440
ARTICULO 1.°—Establecimientos públicos de beneficencia. . . . . . . . . . . . . . 441
ARTICULO 2.°—Establecimientos particulares de beneficencia. . . . . . . . . . . . . 461
ARTICULO 3.°—Creacion y suspension, agregacion y segregacion de los establecimientos de beneficencia. . . . . . . . . . . . . 463
ARTICULO 4.°—Asistencia domiciliaria. . . . 465
ARTICULO 5.°—Mendicidad. . . . . . . . . 469
CAPITULO XV. De la educacion. . . . . . . . . . 474
CAPITULO XVI. De la instruccion pública. . . . . 484
CAPITULO XVII. De la instruccion primaria. . . . . 487
ARTICULO 1.°—Maestros de primera enseñanza. 490
ARTICULO 2.°—Escuelas normales. . . . . 493
ARTICULO 3.°—Academias de profesores de instruccion primaria. . . . . . . . . . . 496
ARTICULO 4.°—Escuelas de mujeres. . . . . 497

Artículo 5.°—Escuelas de párvulos. . . . . 499
CAPITULO XVII. De la enseñanza secundaria. . . . . 500
CAPITULO XVIII. De la enseñanza superior. . . . . 506
CAPITULO XIX. Del culto religioso. . . . . . . . . 515
CAPITULO XX. De los espectáculos públicos. . . . . 521

## SECCION TERCERA.

DEBERES DE LA ADMINISTRACION RELATIVOS AL ESTADO CIVIL DE LAS PERSONAS.

CAPITULO XXI. Del estado civil de las personas. . . 531

## SECCION CUARTA.

DEBERES DE LA ADMINISTRACION RELATIVOS AL ESTADO POLITICO DE LAS PERSONAS.

CAPITULO XXII. De los derechos civiles y políticos. . 538
CAPITULO XXIII. De la libertad de imprenta. . . . 545
CAPITULO XXIV. De las elecciones políticas. . . . . 552
Artículo 1.°—Electores y elegibles. . . . . 553
Artículo 2.°—Formacion de las listas electorales. . . . . . . . . . . . . . . . 559
Artículo 3.°—Modo de hacer las elecciones. . 562
Artículo 4.°—Elecciones parciales. . . . . 568
Artículo 5.°—Reelecciones. . . . . . . . 569
CAPITULO XXV. De las elecciones provinciales. . . . 572
CAPITULO XXVI. De las elecciones municipales. . . 575
Artículo 1.°—Electores y elegibles. . . . . 576
Artículo 2.°—Listas electorales. . . . . . 580
Artículo 3.°—Elecciones. . . . . . . . . 582

## TITULO II.

DE LOS DERECHOS DE LA ADMINISTRACION CON RESPECTO A LAS PERSONAS.

CAPITULO I. De las cargas públicas. . . . . . . . 585
CAPITULO II. Del servicio militar. . . . . . . . 586
Artículo 1.°—Obligacion del servicio militar. . 589
Artículo 2.°—Alistamiento. . . . . . . . 590

Articulo 3.°—Sorteo. . . . . . . . . . 595
Articulo 4.°—Repartimiento de quintos. . . 596
Articulo 5.°—Declaracion de soldados. . . . 598
Articulo 6.°—Entrega de los quintos. . . . 605
Articulo 7.°—Reclamacion de los quintos. . 606
Articulo 8.°—Servicio por sustitucion. . . . 607
Articulo 9.°—Prófugos. . . . . . . . . 611
CAPITULO III. De las matrículas de mar. . . . . . 614
CAPITULO IV. De las cargas provinciales. . . . . . 618
CAPITULO V. De las cargas municipales. . . . . . 619
CAPITULO VI. De las personas morales. . . . . . 624

FIN DE LA TABLA.

## LIBROS

*que se hallan de venta en la librería de Don Angel Calleja, calle de Carretas, frente á la Imprenta nacional.*

ANQUETIL. Compendio de la Historia Universal, aumentada con los acontecimientos ocurridos en Europa desde donde cesó de escribir su autor hasta 1830, y un resumen geográfico político de su estado actual, por don Fermin Caballero. Madrid, 1830: 8.° marquilla prolongada, bella impresion, adornada con 408 estampas escelentemente grabadas; 19 tomos, 800 rs. en pasta.

BELLO. Principios de Derecho de Gentes. Nueva edicion revista y corregida. Madrid, 1844: 8.°, un tomo, 14 rs. en pasta.

BENTHAM. Compendio de los tratados de Legislacion civil y penal, por Escriche. Madrid, 1839: 8.°, tres tomos, 25 rs. en pasta.

BORRELLI. Elementos de Lógica; nueva edicion corregida y aumentada por don Luis de Mata y Araujo. Madrid, 1844: 16.°, un tomo, 12 rs. en pasta.

CAPEFIGUE. España y Francia en sus relaciones diplomáticas desde el advenimiento de los Borbones hasta el dia: 1698.—1846. Traduccion de don Baltasar Anduaga y Espinosa. Madrid, 1847: 8.° mayor, un tomo, 20 rs. en pasta.

CASTRILLON. Lecciones y modelos de elocuencia sagrada y forense. Madrid, 1840: 8.°, dos tomos, 26 rs. en pasta.

CAVALLARIO. Compendio de las instituciones del Derecho canónico, traduccion nuevamente corregida por un profesor de jurisprudencia de la universidad de esta Corte, y con notas ordenadas para ilustrar la doctrina del autor con cánones, leyes, de Historia de España, por el doctor don Jorge Gisbert, antiguo diputado á córtes, y presidente de sala de la audiencia de Valencia, tercera edicion, adicionada con nuevas é importantes notas. Madrid, 1850: 8.° mayor, dos tomos 44 rs. en pasta.

COUSIN. Curso de filosofía sobre el fundamento de las ideas absolutas de lo verdadero, lo bello y lo bueno; traduccion literal aumentada con notas por don N. de Losada. Madrid, 1847: 8.° un tomo, 14 rs. en pasta.

DROZ. Pensamientos sobre el cristianismo y pruebas de su verdad. Madrid, 1845: 8.° mayor, un tomo, 14 rs en pasta.

DUPIN. El proceso de Jesucristo, tratado histórica y jurídi-

camente; traducido con notas por don F. V. Huerta. Madrid, 1840: 16.º, un tomo, 8 rs. en pasta.

FUERO VIEJO DE CASTILLA Y ORDENAMIENTO DE ALCALÁ, publicados con notas históricas y legales por los doctores don Ignacio Jordan de Asso y del Rio, y don Miguel de Manuel y Rodriguez. Nueva edicion, aumentada con un discurso del Excmo. Sr. D. Pedro José Pidal. Madrid, 1846: folio, un tomo, 46 rs. en pasta.

HEINECCIO. Elementos del Derecho natural y de Gentes, corregidos y reformados por el profesor don Mariano Lucas Garrido, á los que añadió los de la Filosofía moral del mismo autor, y traducidos al castellano por el bachiller en leyes don J. A. Ojea. Madrid, 1837: 4.º, dos tomos en uno, 30 rs. en pasta.

HEINECCIO. Tratado de las antigüedades romanas para ilustrar la jurisprudencia, arreglado segun el órden de las Instituciones de Justiniano, y traducido del latin por don Francisco Lorente. Madrid, 1845: 8.º mayor, dos tomos, 40 rs. en pasta.

JO. GOTTLIEB HEINECII. Elementa Juris Civilis, secundum ordinem institutionum commoda auditoribus methodo adornata. Madrid, 1846: 8.º mayor, dos tomos, 24 rs. en pasta.

LASERNA Y MONTALBAN. Tratado académico forense de procedimientos judiciales. Tres tomos, 60 rs. en rústica.

LASO. Elementos del Derecho Mercantil de España, formados con arreglo al programa de tercer año de Jurisprudencia. Madrid, 1849: 8.º, un tomo, 12 rs. en rústica.

LASO. Elementos del Derecho Penal de España, formados con arreglo al programa de tercer año de Jurisprudencia. Madrid, 1849: un tomo en 8.º, 18 rs. en rústica.

MANUAL DEL ABOGADO ARAGONÉS, por un jurisconsulto de Zaragoza. Madrid, 1842: 8.º, un tomo, 12 rs. en pasta.

SEIJAS LOZANO. Teoría de las instituciones judiciarias con proyectos formulados de Códigos aplicables á España. Madrid, 1841: dos tomos, 8.º mayor, 54 rs. en pasta.

SEMPERE. Historia del Derecho español, continuada hasta nuestros dias por don Teodoro Moreno, doctor en Jurisprudencia en la universidad de esta Corte. Madrid, 1847: 4.º, un tomo, 30 rs. en pasta.

TAPIA. Febrero novísimamente redactado con las variaciones y mejoras expresadas en el prospecto que sirve de prólogo á la obra. Madrid, 1845 y 1847; 8.º mayor, diez tomos, 240 rs. en pasta.





TECA
AL
DERECHO
Digitized by Google

